

Dr. I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.

**REKONSTRUKSI PENGATURAN
FUNGSI DAN WEWENANG
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
DI INDONESIA**



**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor
28 Tahun 2014 Tontang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemen, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan, h. Komuni kasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/ atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

Dr. I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.

**REKONSTRUKSI PENGATURAN
FUNGSI DAN WEWENANG
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
DI INDONESIA**



PUBLIKA
GLOBAL MEDIA

Rekonstruksi Pengaturan Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia

Copyright © I Gusti Bagus Suryawan
All right reserved

Penulis : Dr. I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.
Editor : Jamaludin Hadi Kusuma
Desain : Muhammad Aufa Cholil Fayyadl
Layout : Iwan Priyadi
Cetakan I : Januari 2020
xii+ 240 hlm, 15,5 x 23 cm

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
ISBN: 978-602-6332-25-7

Penerbit:

Publika Global Media

Jl. Diponegoro 44, Gowongan, Jetis, 55232, Kota Yogyakarta, DIY

Tel/fax: 081329535335

Email: publikaglobalmedia@gmail.com

Dicetak oleh **Diandra Creative**

Jl. Kenanga No. 164, Sambilegi, Maguwoharjo, Sleman, Kabupaten Sleman, DI. Yogyakarta, 55281

KATA PENGANTAR

Dinamika Studi hukum tata Negara dan perkembangan kajian terhadap bikameralisme yang sangat pesat di belahan dunia. Khususnya di Indonesia pasca Amandemen UUD Tahun 1945, posisi DPD yang lemah sebagai *entry point* perdebatan diskursus bikameralisme dan posisi DPD di Indonesia. Dalam segala hal, bikamralisme di Indonesia merupakan ketidaklaziman, sekaligus dapat dikatakan sebagai “pelengkap” representasi daerah dalam konteks kajian demokrasi dan pemilu. Lebih ekstrem lagi, posisi DPD hanya sebagai “pelengkap” unsur bikameralisme, bahkan fungsi DPD tidak lebih dan tidak kurang sebagai “LSM yang bermetamorfosis sebagai lembaga Negara”. Hal itu disebabkan kewenangan DPD yang serba terbatas, baik fungsi legislasi, fungsi-fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Selain itu, keterbatasan fungsinya sebagai anggota MPR untuk mengawasi Presiden dan/atau Wakil Presiden pada saat dilakukan impeachment. Fenomena yang dilematik dalam sistem ketatanegaraan kita, yang menempatkan sistem ketatanegaraan bikameral yang lemah (*soft*) versus Trikameral, karena keberadaan MPR di parlemen turut menjadi perdebatan.

Realitas demikian, ide untuk terus melakukan penyempurnaan konstitusi sebaiknya didukung dan diupayakan menjadi pintu masuk penyempurnaan lanjutan UUD 1945 melalui rekomendasi akademis dengan menyesuaikan kajian perkembangan ilmu hukum tata Negara saat ini dan praktik ketatanegaraan di berbagai Negara di dunia, sekaligus menunjukkan bahwa perubahan konstitusi bukan sesuatu yang “haram”, sumber kelemahan DPD bersumber dari Konstitusi/UUD NRI Tahun 1945. Sehingga buku ini juga menyediakan ruang yang luas bagi diskursus dan interpretasi baru terhadap perubahan konstitusi yang kelima untuk tatanan ketatanegaraan di Indonesia ke depan.

Dengan selesainya buku ini, penulis menyadari banyak pihak turut memberikan bantuan dan dukungannya. Karenanya, ruang ini sengaja dimanfaatkan untuk menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus kepada mereka semua. Tanpa peran mereka tidak mungkin buku ini

sampai di hadapan pembaca. Meskipun disadari tidak mungkin menyebut nama mereka satu persatu, namun di antara nama-nama berikut menjadi sebuah keniscayaan untuk menyebutkannya.

Dalam kesempatan yang sangat baik ini, penulis berutang budi kepada dua sosok penting, yaitu: Prof. Dr. I Dewa Putu Wijana, sebagai Rektor Universitas Warmadewa serta Dekan Fakultas Hukum Universita Warwadewa, Prof. Dr. I Nyonan Putu Budiarta, SH., MH. Mereka semua tidak pernah henti-hentinya memberikan dorongan moril kepada penulis selama dalam proses penyelesaian buku ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak baik dosen dan pimpinan fakultas hukum khususnya Bagian Hukum Tata Negara Universitas Marwadewa, serta kepada pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu, yang turut membantu penulis dan tidak pernah mengenal lelah dalam membantu dan meluangkan waktunya dalam menyukseskan penyusunan buku ini. Begitu juga, ucapan terima kasih di sampaikan juga kepada penerbit Publika Global Media. Bagimanapun, kepercayaan penerbit Publika Global Media telah mempercepat buku ini sampai kepada pembaca.

Terkahir, sosok luar biasa yang selalu menjadi bagian hidup penulis, yaitu: Ayahanda LetkolPol Purn IGB Meraku Tirtayasa (alm)-, Ibunda IGA Darsini(Alm). Begitu juga bapak mertua Prof. Drs. AA Ketut Oka, Mpd. (emiritus Undiksha) dan Ibu Sri Tentrem Widayati-, terimah kasih banyak atas segala dorongan, doa, ketabahan dan ketulusan menggantikan sebagai peran dan tanggung jawab penulis dan istri anak-anak terrcinta ditengah macam bentuk aktifitas. Kepada istri penulis aA Istri Mariatini Dewantari, SE, A.Par dan anak-anak; IGA Sarita Handayani Spd., IGB Yoga Sastera yang sedang bersemangat menyelesaikan skripsi hukumnya, serta IGA Suryawantari terima kasih atas segala pengertian dan pengorbanannya selama ini. Penulis sadar betul, sebagian hak mereka untuk mendapatkan perhatian dan kasih anyang 'terampas' selama proses penyelesaian buku ini karenanya, kepada mereka buku ini secara khusus didedikasikan.

Untuk itulah buku ini menjadi penting, tidak saja bagi pengembangan ilmu hukum tata Negara, tetapi juga buku ini memberikan rekomendasi untuk merekonstruksi ketatanegaraan Indonesia ke depan di tengah masih langkahnya bahan rujukan teoretis ilmu hukum tata Negara yang mutakhir tentang diskursus bikameralisme di berbagai belahan dunia. Bahkan, penulis juga berharap muncul lebih banyak lagi karya sejenis dari ahli hukum tata Negara lain untuk memperkaya khazanah keilmuan hukum tata

Negara, sekaligus mencegah munculnya hegemoni pemikiran yang menjadi salah satu tanda kemunduran suatu bangsa.

Semoga buku ini dapat menjadi asupan nutrisi intelektual para pengkaji dan penikmat hokum tata Negara, politisi, Mahasiswa di semua tingkatan serta sebagai pembuka jalan bagi lahirnya buku karya saya selanjutnya. Kehadiran buku ini juga, senantiasa membuka ruang koreksi dan kritik dari seluruh sidang pembaca, sekaligus menunjukkan bahwa penulis adalah manusia biasa tempat bersemayamnya sekaligus bersarangnya kubangan kelemahan.

Bali, 2 Januari 2020

I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

| | |
|--|------------|
| Kata Pengantar | vii |
| Daftar Isi | xi |
| BAB I: Pendahuluan | 1 |
| BAB II: Kerangka Teoretis | 11 |
| 1. Teori Pembagian Kekuasaan Negara | 11 |
| 2. Teori Perwakilan | 13 |
| 3. Teori tentang Sumber dan Lahirnya Wewenang | 21 |
| 4. Teori Jabatan (<i>ambt</i>) Logemann | 28 |
| 5. Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer | 32 |
| BAB III: Perkembangan Sistem Perwakilan di Indonesia | 39 |
| 1. Sistem Perwakilan di Masa Awal Kemerdekaan | 40 |
| 2. Sistem Perwakilan di Masa Konstitusi RIS | 41 |
| 3. Sistem Perwakilan di Masa UUDS 1950 | 43 |
| 4. Sistem Perwakilan di Masa Demokrasi Terpimpin | 45 |
| 5. Sistem Perwakilan di Masa Orde Baru | 46 |
| 6. Sistem Perwakilan di Masa Reformasi | 47 |
| BAB IV: Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah | 51 |
| BAB V: Hubungan Wewenang DPD dan DPR dalam Penyelenggaraan Fungsi Konstitusionalnya | 59 |
| BAB VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah | 65 |
| 1. Di Bidang Legislasi | 65 |
| 2. Di Bidang Pengawasan | 125 |
| 3. Di Bidang Pertimbangan | 152 |
| BAB VII: Rekonstruksi Pengaturan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah | 169 |
| 1. Sumber Wewenang Dewan Perwakilan Daerah | 169 |
| 2. Keseimbangan Kewenangan DPD dan DPR | 201 |
| BAB VII: Penutup | 223 |
| Daftar Pustaka | 225 |
| Curriculum Vitae | 240 |

Daftar Tabel dan Ilustrasi

| | |
|---|--------|
| Tabel 1. Rekapitulasi Pelaksanaan Prolegnas Tahun 2010-2015 | 96 |
| Tabel 2. Daftar RUU Yang Sudah Disahkan Menjadi UU Dalam Prolegnas Tahun 2010-2015 | 97 |
| Tabel 3. Usul DPD RI Prolegnas Prioritas Tahun 2015 | 103 |
| Tabel 4. Prolegnas Tahun 2015-2019 dan Prioritas Tahun 2015 Usul Dewan Perwakilan Daerah RI | 105 |
| Tabel 5. Hasil Pembahasan Tripartit Tahun 2015-2019 | 108 |
| Tabel 6. Hasil Pembahasan Tripartit Prioritas Tahun 2015 | 114 |
| Tabel 7. Hasil Pengawasan DPD Atas Pelaksanaan Undang-Undang | 147 |
| Tabel 8. Hasil Pengawasan DPD Di bidang Anggaran Negara | 147 |
| Tabel 9. Rekapitulasi Keputusan terkait dengan Pertimbangan DPD Yang Disampaikan Ke DPR | 147 |
| Tabel 10. Hasil Penilaian DPD Mengenai Seleksi Anggota BPK | 157 |
| Tabel 11. Perbandingan Konfigurasi Politik Bikameral dari Periode Konstitusi Tahun 1945 sampai dengan Konstitusi Pasca Amandemen | 175 |
| Tabel 12. Kewenangan DPD Menyusun Prolegnas | 181 |
| Tabel 13. Kewenangan DPD dalam Mengajukan RUU | 184 |
| Tabel 14. Kewenangan DPD dalam Membahas RUU | 189 |
| Tabel 15. Penggunaan Hak Veto Presiden Philipina | 205 |
| Bagan 1. Alur Pengajuan dan Pembahasan RUU Menurut Peraturan DPD Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan RUU Yang Berasal Dari DPD RI | 85 |

BAB I

PENDAHULUAN

Pada tahun 1998 gerakan politik sekaligus hukum yang menuntut reformasi dalam wujud amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945), penegakan hukum, hak asasi manusia, pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, otonomi daerah, kebebasan pers serta mewujudkan kehidupan demokrasi. Dengan latar belakang terjadinya reformasi itu, Indonesia mengalami perubahan yang fundamental bagi sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan melalui perubahan UUD NRI 1945. Salah satu perubahan yang terjadi pada Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 Tahun 2001 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat ST MPR) adalah dengan bertambahnya lembaga negara baru, yakni lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD).

Landasan konstitusional sebagai dasar terbentuknya DPD ditemukan pengaturannya dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD NRI 1945. Kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
4. Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Sebagai penjabaran Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan DPD, diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 sebagaimana terakhir kali diubah melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat UU MD3).

Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan menyatakan ada 2 latar belakang pembentukan DPD. Pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikut sertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.¹

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat.²

¹ Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. 2003. "Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan" dalam Janedjri M. Gaffar *et al.* (ed.). *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta. Hlm. 32.

² Masalah ini secara formal juga diakui dalam Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan. Salah satu masalah yang diidentifikasi pada angka 8 ketetapan ini adalah: "Berlangsungnya pemerintahan yang telah mengabaikan proses demokrasi menyebabkan rakyat tidak dapat menyalurkan aspirasi politiknya sehingga terjadi gejolak politik yang bermuara pada gerakan reformasi yang menuntut kebebasan, kesetaraan, dan keadilan."

Latar belakang kedua pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah.³ Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴ Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah.⁵

Latar belakang tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut:⁶

“Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya.”

³ Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan, pada Bab II tentang Identifikasi Masalah angka 9 menyebutkan sebagai berikut: “Pemerintahan yang sentralistik telah menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga timbul konflik vertikal dan tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

⁴ Di sisi lain, masih terdapat kehendak yang kuat untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Maka dibutuhkan sistem untuk menyalurkan aspirasi (rakyat) daerah, sekaligus sebagai upaya untuk menjaga tetap tegaknya NKRI. Lihat, Sri Soemantri Martosoewignjo. 2003. “Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah.” dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Kerjasama Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP. Jakarta. Hlm. 23.

⁵ Mohammad Fajrul Falaakh. “Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah.” dalam Janedjri. M Gaffar et al. (ed.), *Op cit.*, hal. 54.

⁶ I Dewa Gede Palguna. “Susunan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah.” dalam Janedjri M. Gaffar. *Ibid.* hal. 62.

Hal itu ditegaskan oleh Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali Pos Online menyatakan latar belakang gagasan pembentukan DPD sebagai berikut:⁷

Pembentukan DPD untuk menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dikemukakan oleh A.M. Lutfi sebagai berikut:⁸

“... DPD ini adalah satu cara untuk menjaga Negara Kesatuan RI kita ini dengan memberikan keadilan, dan hak yang pantas pada daerah-daerah untuk mengatur dirinya dan ikut terlibat dalam keputusan-keputusan nasional.”

Dengan terbentuknya DPD sebagai hasil reformasi politik sekaligus hukum, maka susunan MPR mengalami perubahan yang semula terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah Utusan Daerah dan Golongan-Golongan, menjadi terdiri dari Anggota DPR dan Anggota DPD. Dengan demikian Perubahan Ketiga dan Keempat UUD NRI 1945 membawa konsekuensi fundamental terhadap kedudukan dan fungsi MPR.⁹

Subtansi dari beberapa poin permohonan yang diajukan DPD adalah 4 poin yang merupakan pokok eksistensi DPD sebagai lembaga negara yang perlu ditegakkan kembali sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Keempat poin itu adalah Wewenang DPD dalam mengajukan RUU seimbang dengan DPR dan Presiden, Wewenang DPD ikut membahas RUU, Wewenang DPD memberikan persetujuan atas RUU, dan keterlibatan DPD dalam menyusun Program Legislasi Nasional (selanjutnya disingkat Prolegnas). Poin-poin di atas sebagai upaya merekonstruksi Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 dalam kaitan dengan Fungsi dan Wewenang DPD, dengan tujuan memaksimalkan peranan DPD.

Dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK) menilai bahwa UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disingkat UU P3) yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas adalah mereduksi wewenang DPD yang diatur oleh UUD NRI 1945.

⁷ Palguna. 2002. “Gerakan Nurani Parlemen, Apa Pula itu?” *Bali Post Online*, Senin, 22 April 2002.

⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Buku Keempat Jilid 2 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-2 (Lanjutan) s/d Ke-5 Tanggal 6 November s/d 8 November 2001*. Masa Sidang Tahunan MPR.

⁹ IGN Wairocana. 2009. *Optimalisasi Peran Legislasi DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Makalah. Hlm. 3.

Terhadap Wewenang DPD untuk mengajukan RUU, MK menilai kata “dapat” merupakan pilihan subjektif DPD untuk mengajukan atau tidak mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Dalam *ratio decidendi*, MK menilai kata dapat bisa dimaknai sebagai hak dan atau wewenang yang analog dengan wewenang Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945.

Putusan MK menyatakan Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e, h dan Pasal 147 UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga setiap RUU yang diajukan oleh DPD tidak lagi melalui proses di badan legislasi melainkan diperlakukan sama dengan RUU yang diajukan oleh Presiden, dan akan tetap dianggap sebagai RUU yang diajukan oleh DPD.

Dengan Putusan MK *in case*, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (1) UU P3, dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa “DPD”. Hal ini berarti mengakui keberadaan DPD sebagai lembaga negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR dan Presiden untuk mengajukan RUU.

Pasal 143 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 juga dinyatakan berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa, “... *kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.*”

Hal yang sama tentang DPD juga dipositivisasikan Pasal 144 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 dimana pasal ini berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa, “... dan kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Dalam amar Putusan MK yang bersifat *conditionally constitutional* menyebutkan bahwa Pasal 150 ayat (3) UU Nomor 27 Tahun 2009

tentang MD3 berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, “DPD mengajukan Daftar Isian Masalah atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Dengan amar ini maka DPD berwenang terlibat dan membahas RUU mulai dari tahap Pengantar Musyawarah, tahap Pengajuan dan Pembahasan Daftar Isian Masalah, serta tahap Pendapat Mini.

Setelah UUD NRI Tahun 1945 diamandemen ternyata masih memunculkan masalah yang memerlukan jawaban sebagai produk analisis dari optik Hukum Tata Negara dan Ilmu Konstitusi.¹⁰ Salah satu masalah itu ialah wewenang DPD yang tidak proporsional, sehingga diskursus tentang rekonstruksi pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD tetap menarik untuk dikaji. Dalam pada itu berkembang pula diskursus apakah lembaga-lembaga perwakilan Indonesia menerapkan sistem *tricameral* (MPR-DPR-DPD), *bicameral* (DPR dan DPD) atau *unicameral* dengan DPR sebagai pemegang kekuasaan penuh pembentukan undang-undang.¹¹

Ditinjau dari segi kelembagaan, lembaga perwakilan di Indonesia cenderung dikategorikan sebagai *soft bicameral*, atau *weak bicameral*. Sementara itu, jika ditinjau secara fungsional dalam pembuatan perundang-undangan, sistem parlemen Indonesia dikatakan sebagai *unicameral*, karena fungsi itu hanya dimiliki oleh DPR. Menurut Saldi Isra, dengan adanya kewenangan yang masih dimiliki MPR, di samping kewenangan konstitusional yang dimiliki DPR dan DPD, maka sebenarnya Indonesia menganut sistem parlemen tiga kamar.¹²

Menurut A. M. Fatwa keberadaan DPD dimaksudkan untuk:¹³

- a. Memperkuat tingkatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
- b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah.

¹⁰ Moh. Mahfud MD (I), 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta. Hlm. ix.

¹¹ Menurut Robert L. Madex bahwa yang pertama kali yang mengeluarkan istilah *bicameral* tersebut adalah Jeremy Bentham. Lihat, Robert L. Madex. 1996. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*. Congressional Quarterly Inc. Washington. Hlm. 28.

¹² Saldi Isra (I). 2004. “Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat.” *Jurnal Konstitusi*. Vol. 1. Juli. Hlm. 129-132.

¹³ A.M. Fatwa. 2009. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Kompas Media Nusantara. Jakarta. Hlm. 313.

- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Substansi keterwakilan daerah di DPD adalah akomodasi kepentingan daerah yang dijamin secara konstitusional dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi dasar pembuatan keputusan tata usaha negara; menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan; menjadi dasar hubungan hukum antar para warga masyarakat dan penyelesaian masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Dalam konteks ini, peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi sarana yang amat penting dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.¹⁴

Menurut Deny Indrayana,¹⁵ meskipun DPD telah lahir, namun belum sepenuhnya hadir. Maknanya, DPD bisa dianggap antara 'ada' dan 'tiada'. DPD 'ada' dikarenakan legitimasinya yang relatif kuat serta para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. DPD juga 'tiada', dikarenakan kuatnya legitimasi hasil pemilu tidak berjalan seiring dengan kewenangannya yang cenderung minimal, apalagi jika dibandingkan dengan kewenangan DPR.

Harian Kompas pada tahun 2010 menulis hasil jajak pendapat tentang kinerja DPD.¹⁶ Dari jawaban responden tertangkap kesan kepuasan publik terhadap kinerja DPD sebagai lembaga perwakilan tak jauh berbeda dari pada DPR, bahkan di bawah kinerja parpol. Sebanyak 72,1 persen responden merasa tidak puas dengan kinerja DPD dalam mewakili suara rakyat. Dalam jumlah yang hampir sama, responden juga menilai anggota DPD belum mampu menjadi jembatan aspirasi rakyat. Termasuk 70,1 persen responden juga menyatakan belum pernah mengetahui aktivitas anggota DPD mereka dalam memperjuangkan kepentingan daerah.

Dari hasil jajak pendapat itu, 70,1 persen responden menyatakan belum pernah mengetahui aktivitas anggota DPD mereka dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Hasil lainnya, tiga dari empat

¹⁴ Achmad Ruslan. 2011. "Peraturan Perundang-undangan Sebagai Sarana Hukum Penyelenggaraan Negara." *Orasi Guru Besar*. Hlm. 6.

¹⁵ Deny Indrayana. 2005. "DPD Antara (ti) Ada dan Tiada. Menapak Tahun Pertama." *Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa siding Intsiawati Ayus. Anggota DPD Riau*. The prepheral Institute.

¹⁶ Jajak Pendapat Harian Kompas. *DPD Berpijak di Tengah Keraguan*. *Kompas.com*, Senin 9 Agustus 2010.

<http://nasional.kompas.com/read/2010/08/09/02450790/>. Diakses pada tanggal 26 Maret 2015.

responden menyatakan masih membutuhkan keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili aspek daerah geografis.

Padahal, DPD adalah manifestasi gagasan kedaulatan rakyat seperti lembaga legislatif lainnya dengan argumentasi legitimasi keanggotaan DPD berasal langsung dari rakyat. Pemilihan anggota DPD tidak melalui parpol, tetapi langsung pada perorangan. Pemilihan anggota DPD dipandang lebih demokratis jika dibandingkan dengan pemilihan anggota DPR yang melalui parpol.

Hal ini sejalan dengan paham kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Menurut Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kekuasaan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kekuasaan, sedangkan jangkauan kekuasaan terkait dengan segala yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan.¹⁷

Keanggotaan DPD dianggap lebih mencerminkan konsep demokrasi yang lebih murni. Padmo Wahjono menyatakan bahwa kekuasaan yang tertinggi yang bersumber dari rakyat harus menimbulkan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Pemerintahan ini harus menjalankan kehendak rakyat banyak yang disalurkan dalam bentuk hukum.¹⁸

Pada negara demokrasi modern, rakyat merupakan pemegang kekuasaan, dalam arti kekuasaan pemerintahan baik di tingkat pemerintahan pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah. Dalam hubungan ini, Bagir Manan berpendapat ada 3 faktor yang menunjukkan kaitan erat antara susunan pemerintahan tingkat daerah dengan kedaulatan rakyat yaitu:¹⁹

1. Sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*)
2. Sebagai upaya untuk menumbuhkan kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri berbagai macam kepentingan umum yang bersangkutan langsung dengan mereka, membiasakan rakyat mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan yang bersifat lokal, bukan hanya sekadar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang esensial dalam suatu masyarakat yang demokratis.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie (I). 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ikhtiar Baru van Hoeve. Jakarta. Hlm. 9.

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ Bagir Manan (I). 1990. *Hubungan Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi. UNPAD. Bandung. Hlm. 34.

3. Sebagai upaya untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.

BAB II

KERANGKA TEORETIS

1. Teori Pembagian Kekuasaan Negara

Terjaminnya negara demokrasi konstitusional modern dalam proses perumusan kebijakan apabila mekanisme kawal dan imbang (*checks and balances*) di antara lembaga perumus kebijakan publik berjalan dengan baik. Konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, di mana unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga yang terpisah satu sama lain. Sedangkan penyeimbangan kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar dalam proses perumusan kebijakan, masing-masing lembaga memiliki proporsi wewenang yang seimbang sehingga disebut sebagai pembagian kekuasaan.

Teori pemisahan kekuasaan yang dikenal saat ini telah dikemukakan oleh James Harrington berabad-abad yang lalu dalam tulisannya yang berjudul *Oceana* (1656). John Locke dalam bukunya yang berjudul *Of Civil Government* (1690) menyatakan bahwa salah satu cara untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan ialah dengan membuat pemisahan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Baron de Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *Spirit of the Laws* (1748) menambahkan kekuasaan yudisial sebagai kekuasaan ke tiga sehingga teori pemisahan kekuasaan lebih terkenal dengan teori *Trias Politica*. Dalam pemikiran Montesquieu, pemisahan kekuasaan ketika itu semestinya terjadi diantara raja yang memegang kekuasaan eksekutif, parlemen yang memegang kekuasaan legislatif dan peradilan yang memegang kekuasaan yudisial.²⁰

Konsepsi pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Realitasnya menunjukkan bahwa suatu

²⁰ Wahyudi Kumorotomo. *Memperbaiki Mekanisme Kawal dan Imbang (checks and balances) dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. kumoro.staff.ugm.ac.id. Hlm. 2. Diakses pada tanggal 1 Juli 2015.

pemisahan kekuasaan yang murni tidak dapat dilaksanakan²¹, bahkan J.J. Von Schmid mengatakan, bahwa ajaran Montesquieu dalam bentuk yang digagas itu ternyata tidak mungkin dilaksanakan bahkan di Amerika Serikat sendiri. Argumentasi tidak dapat dilaksanakan teori pemisahan kekuasaan ini dikemukakan oleh Rousseau, yaitu apabila pemisahan dalam tiga bagian itu dijalankan, tentulah terdapat persatuan lagi. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga sependapat dengan J.J. Von Schmid, yang menyatakan bahwa Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang ingin menjalankan teori *Trias Politica*, dalam kenyataannya mempraktikkan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan-kekuasaan negara (*check and balance system*), sehingga akibatnya teori *Trias Politica* itu tidak dipraktikkan secara murni.²² Ketidakmungkinan mempertahankan prinsip bahwa ke tiga kekuasaan itu terpisah karena dalam realitasnya secara faktual, hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.²³

Dalam konteks Indonesia menurut Ismail Sunny,²⁴ UUD NRI Tahun 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil sehingga pemisahan kekuasaan tidak dapat dipertahankan secara prinsipil. Dengan perkataan lain UUD NRI 1945 hanya mengenal konfigurasi hukum dalam ketatanegaraan yakni *division of power* bukan *separation of power*. Teori pembagian kekuasaan secara primordial lahir di Eropa Barat sebagai bentuk reaksi terhadap atmosfer kekuasaan raja yang otoritarian, serta juga untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan negara di satu lembaga negara, dan untuk adanya jaminan hak-hak asasi rakyat.

Dalam konteks kajian mengenai dogmatik hukum,²⁵ kajian tentang pembagian kekuasaan negara termasuk dalam bidang hukum tata negara. Dengan demikian sumber hukum primer yang pertama adalah UUD dan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai the supreme law of the land yang mengatribusikan wewenang kepada lembaga – lembaga negara.

²¹ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. FH UI. Jakarta. Hlm. 140.

²² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Ibid*. Hlm.142.

²³ Jimly Assihiddiqie (II). 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Hlm. 5.

²⁴ Ismail Sunny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Aksara Baru. Jakarta. Hlm. 16.

²⁵ Arief Bernard Sidharta. 2009. Terjemahan. *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum. Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama. Bandung. Hlm. 54.

Dengan berdasarkan pada ketentuan UUD NRI 1945, ada dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara yang dalam ketatanegaraan Indonesia disebut lembaga negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan interpretasi gramatikal terhadap UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan negara secara tegas dibagi tiga yaitu Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII dan VII A tentang Kekuasaan Legislatif dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

Gagasan tentang *division of power* dengan *prinsip check and balance* yang dianut oleh konstitusi menunjukkan bahwa secara filosofis gagasan tersebut mengidealkan sistem ketatanegaraan dalam menata fungsi kelembagaan negara, dengan tidak ada hegemoni kekuasaan satu sama lainnya. Akan tetapi, memiliki sinergitas dalam menjalankan fungsi masing-masing lembaga negara konstitusional sesuai wewenang yang diatur dalam konstitusi.

2. Teori Perwakilan

Menurut Rousseau, Teori Perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada *Caesar* yang secara mutlak diletakkan dalam *Lex Regia*, dapat dianggap *Caesar* sebagai suatu perwakilan. Bila raja memerlukan segala sesuatu dari rakyat yang dikuasai oleh *Lord* maka Raja cukup memanggil para *Lord* itu, sehingga *Lord* merupakan wakil rakyatnya. Raja kemudian membentuk badan yang anggotanya terdiri dari pada *Lord* dan pendeta yang berfungsi sebagai penasihat Raja. Badan inilah yang kemudian disebut *curiaregis* yang kemudian menjadi *House of Lords*. Kekuasaan *House of Lords* terhadap raja makin besar, mengakibatkan terjadi sengketa, dan yang menang *House of Lords*. Akan tetapi yang menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah, maka rakyat menyarankan, bahwa wakil rakyat golongan menengah

harus dimintai pendapat jika *House of Lord* merundingkan anggaran belanja negara.²⁶

Sebab mereka yang memikul beban itu, maka golongan rakyat menengah muncul pula sebagai wakil yang disebut *magnum consilium*, akhirnya menjadi apa yang dikenal *House of Commons*. *House of Lord* dan *House of Commons* ini disebut *Parliament* yang dianggap sebagai lembaga perwakilan modern yang pertama. Dengan demikian timbulnya konstruksi lembaga perwakilan dikarenakan adanya pengaruh hukum perdata Romawi, adanya sistem feodal di abad pertengahan, dan situasi abad pertengahan itu sendiri.

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:²⁷

- a. Si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*)
Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*)
Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dan yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Si wakil bertindak sebagai “*politico*”
Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari *assue* (materi) yang dibahas.
- d. Si wakil bertindak sebagai “partisan”
- e. Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari Partai (Organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemiliknya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Perwakilan merupakan salah satu prinsip dasar dari demokrasi. Prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Couwenberg itu meliputi:²⁸

²⁶ Abu Daud Busroh. 2014. *Ilmu Negara*. Cetakan kesepuluh. Bumi Aksara. Jakarta. Hlm. 144. Lihat juga Andi Pangerang Moentha. 2007. “Quo Vadis DPD Di Indonesia (Mencari Format Ideal DPD dalam Amandemen Kelima UUD 1945).” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*. Volume 15 Nomor 1.

²⁷ *Ibid*. Hlm. 147-148.

²⁸ Suwoto. 1994. “Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi.” *Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu. Hak-Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya*. 10 Agustus 1994. Hlm. 4.

- a. *Het beginsel van de politieke grondrechten;*
- b. *Het meerderheidsbeginsel;*
- c. *Het representatiebeginsel;*
- d. *Het verantwoordingsbeginsel;*
- e. *Het openbaarheidsbeginsel.*

Couwenberg mengasumsikan bahwa hal yang mungkin terjadi dalam suatu demokrasi adalah dilaksanakannya fungsi legislatif oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat, demikian juga fungsi eksekutif dan yudikatif melalui pemilihan umum yang legitimate. Pada kondisi ini, Hans Kelsen menyatakan bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah perwakilan karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggung jawab penuh terhadap pemilihnya. Apabila pemerintah tidak bisa bertanggung jawab terhadap pemilihnya, maka hal ini tidak bisa disebut sebagai perwakilan yang sesungguhnya.²⁹

Pada aspek lain, demokrasi diasumsikan secara substansial tidak hanya berlandaskan kepada konsep perwakilan secara kausal, tetapi juga harus diasumsikan dalam makna persamaan serta kebebasan. Perkembangan hak atas Persamaan di Eropa menurut Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:³⁰

“Pada abad XVII mengedepan konsep ‘*equality before law*’. *Equality before law* pada awalnya hanya merupakan suatu konsep persamaan abstrak formal; dalam perkembangan kemudian (abad XX) meluas menjadi suatu konsep persamaan riil kemasyarakatan. Perkembangan konsep persamaan ini pun menandai munculnya konsep ‘*social rechtstaat*’. Konsep persamaan abad ini melarang diskriminasi atas dasar agama ataupun kebangsawanan. Pada abad XIX mengedepan konsep ‘*equal opportunity*’ dan ‘*civil equality*’. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada anti diskriminasi berdasarkan ras, bahasa, etnis dan kebangsaan. Pada abad XX konsep ‘*equality before law*’ yang abstrak formal berkembang menjadi riil kemasyarakatan. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada larangan diskriminasi berdasarkan sex, umur, intelektualitas dan kekayaan.”

²⁹ Hans Kelsen (II). 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Cetakan pertama. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung. Hlm. 409.

³⁰ Philipus M. Hadjon (I). 1993. “Hak-Hak Dasar (fundamental rights; grondrechten) Dalam Peraturan Perundangan-undangan.” *Makalah dalam Diskusi di Mahkamah Militer III*. Surabaya. 20 Februari 1993. Hlm. 10.

Lebih jauh dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa ada tiga pemikir terkenal dari landasan kebebasan ini, yaitu:³¹

Tiga pemikir tentang kebebasan adalah Rousseau, Kant, Hegel. Rousseau mengetengahkan konsep kebebasan alamiah yang dibawa ke dalam hidup bermasyarakat melalui perjanjian kemasyarakatan. Dengan konsep ini Rousseau mengetengahkan kebebasan dalam pengertian '*zelfbepaling*' atau '*zelwetgeving*' (otonomi). Konsep '*zelfbepaling*' dikembangkan lebih lanjut oleh Kant, beliau mengetengahkan asas universal (*universalis seringbeginssel*). Dengan asas ini maka terhadap setiap orang berlaku undang-undang yang sama dipandang sebagai suatu kewajiban. Asas ini disebut juga '*de algemene wetmatigheid*'. Konsep kebebasan dari Hegel menghendaki agar dilakukan juga suatu analisis berdasarkan kebutuhan-kebutuhan konkrit.

Berdasarkan atas landasan persamaan dan kebebasan ini gagasan tujuan minimum asas demokrasi di Eropa sebagai berikut:³²

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan kekuasaan politik;
- d. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat;
- e. Badan perwakilan rakyat berperan dalam pengambilan keputusan;
- f. Diakuinya asas mayoritas dalam pengambilan keputusan;
- g. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan, dan;
- h. Sifat keputusan yang terbuka;
- i. Hak kaum minoritas yang dihormati.

Dengan dikemukakan gagasan tujuan minimum asas demokrasi Barat ini, tidaklah berarti bahwa negara Indonesia menganut pola itu, tetapi bahwa landasan dari demokrasi Indonesia itu hendaknya berlandaskan kepada asas kebebasan dan persamaan. Tidak ada demokrasi tanpa diakuinya kedua asas ini, apapun tipe demokrasi yang dianut oleh suatu negara.

³¹ *Ibid.* Hlm. 21.

³² Philipus M. Hadjon (II). 1994. "Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi." *Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang*. 2 Juni 1994. Hlm. 1.

Kedudukan rakyat dalam perwakilan dalam konteks gagasan kebebasan dan persamaan dalam demokrasi, menurut Boedisoesetyo adalah sebagai berikut:³³

“Bahwa yang dimaksudkan dengan rakyat itu adalah pengertian abstrak, yang menunjuk kepada rakyat sebagai suatu keseluruhan, suatu keutuhan tanpa memperhitungkan kepribadian dari perseorangan yang merupakan isi keutuhan itu, sebab apabila diperhitungkan kepribadian perseorangan, isinya maka nyatalah bahwa rakyat Indonesia hari ini bukan rakyat Indonesia kemarin dan bukan rakyat Indonesia besok, karena di dalamnya setiap detik telah silih berganti orang-orangnya, disebabkan kematian dan kelahiran. Maka rakyat Indonesia adalah tetap rakyat Indonesia sekalipun sudah berlainlah orang-orangnya yang bersama-sama mewujudkan rakyat Indonesia. Tiadanya kejumbuhan dalam perseorangannya, tidak merintangi adanya kejumbuhan antara rakyat Indonesia kemarin dan rakyat Indonesia sekarang sebagai suatu pengertian.”

Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapatnya tentang rakyat sebagai berikut:³⁴

“Istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah ‘pemerintah’. Istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah (*the governed, geregeerde*). Dengan demikian, istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan dengan istilah-istilah dalam bahasa asing seperti: *volks, people, peuple*.”

Menurut Hanna Pitkin sebagaimana dikutip Kacung Marijan konsep perwakilan adalah, “*represaentare maent simply to make present or manifest or to present again, and it was applied almost exclusively to inanimate objects*.”³⁵ Perwakilan termasuk konsep yang sering diperdebatkan maknanya dalam ilmu politik, bahkan perdebatan itu terus berlangsung di awal abad ke 21.³⁶

Perdebatan itu hanya pada apa yang harus dilakukan oleh wakil dengan terwakili yaitu apakah mereka akan bertindak sebagai delegates ataukah sebagai *trustees*. Sebagai delegates para wakil hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari para konstituennya,

³³ Boedisoesetyo dalam R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*. Alumni. Bandung. Hlm. 40.

³⁴ Philipus. M. Hadjon (III). 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya. Hlm. 1.

³⁵ Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia*. Penerbit Prenada Medya Group. Jakarta. Hlm. 41.

³⁶ *Ibid*.

sementara itu sebagai *trustees* berarti para wakil mencoba untuk bertindak atas nama para wakil sebagaimana para wakil itu mencoba memahami permasalahan yang dihadapi oleh konstituennya. Di antara kedua pandangan itu terdapat pandangan yang lain yakni ketika para wakil bertindak sebagai *politico*, dimana para wakil bergerak secara kontinum antara *delegates* dan *trustees*.³⁷

Menurut pandangan Hanna Pitkin yang terpenting adalah bagaimana membangun relasi yang baik antara para wakil dan terwakil, sehingga para wakil tidak saja mendengar para konstituennya melainkan juga dapat melaksanakan aspirasi konstituennya.

Perdebatan mengenai paradigma perwakilan sebenarnya tidak hanya relasi antara kelompok wakil dan terwakil. Paradigma lainnya adalah adanya sekelompok orang yang mewakili dalam bentuk lembaga perwakilan, kedua yaitu adanya kelompok orang yang diwakili, dan ketiga ialah adanya sesuatu yang diwakili seperti pendapat, kepentingan, harapan dan berbagai perspektif politik dan kekuasaan.

Dalam konteks fungsi perwakilan ini Michael Mezey berpendapat sebagai berikut:³⁸

"If legislatures were not central to law making yet continued to exist, they had to be performing some other functions for the political systems in which they persisted. Such a line of inquiry yielded several alternative non-law making functions, the most important of which centered on the legitimizing effects of the legislation institution and on the representational activities of individual legislator."

Michael Mezey menunjukkan bahwa aktivitas perwakilan dari anggota-anggota badan legislatif sebagai fungsi penting selain fungsi pembuatan undang-undang. Dalam fungsi perwakilan ini badan legislatif memfokuskan perhatiannya sesuai dengan kapasitasnya untuk menghubungkan rakyat dengan pejabat pemerintah, dimana hubungan ini memungkinkan sistem politik untuk memberikan tanggapan atas kepentingan rakyat.

Michael Mezey lebih lanjut berpendapat:³⁹

³⁷ *Ibid.* Hlm. 40.

³⁸ Michael Mezey. 1985. "The Functions of Legislatures in the Third World." dalam *Handbook of Legislatures Research*. Harvard University Press. Hlm. 734.

³⁹ *Ibid.*

"Representational category share this common characteristic: they involve the connection between the legislative arena and the various publics that comprise the citizenry of a nation. These activities refer directly to one define characteristic of legislatures; the fact that these institutions are comprised of elected officials. This fact carries with it the implication that part of the job of elected officials is to act on behalf of these who have elected them."

Menurut Michael Mezey, aktivitas perwakilan itu mencakup hubungan antara anggota badan legislatif dengan pihak yang diwakilinya yaitu rakyat, yang menurutnya mencakup dua aspek, ialah:⁴⁰

"One aspect of representational activity is expressive function. A second aspect of representational activities refers to the legislator's role as an intermediary between citizens and government official."

Aspek pertama aktivitas perwakilan adalah fungsi ekspresif yang mengungkapkan pikiran-pikiran rakyat tentang persoalan publik (*interest articulation*). Dalam aktivitas perwakilan, anggota-anggota badan perwakilan legislatif berperan sebagai penghubung antara rakyat dengan pejabat pemerintah. Aktivitas perwakilan sebagai penghubung ini oleh Lyn Ragsdale, disebutnya sebagai "*electoral responsiveness*".⁴¹

Aspek kedua dari fungsi perwakilan adalah sifat universal. Keuniversalnya disebabkan karena anggota legislatif itu mempunyai akses terhadap pemerintah maupun terhadap rakyat. Keuniversalan perwakilan sebagai penghubung ini dinyatakan oleh Jean Blondel sebagai berikut:⁴²

"These intermediary activities are a universal function of legislators because legislators enjoy an access to the central government departments an to members of the government that is unquestionably greater than that of most citizen."

Wahlke, Eulau, Buchanan, dan Ferguson dalam bukunya yang berjudul *Legislative System* menyatakan:⁴³

⁴⁰ *Ibid.* Hlm. 9.

⁴¹ Lyn Ragsdale. 1985. "Legislative Election and Electoral Responsiveness," dalam *Handbook of Legislative Research*. Harvard University Press. Hlm. 59.

⁴² Jean Blondel. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall. Hlm. 97.

⁴³ Michael Mezey. *Op cit.* Hlm. 740.

"Representational role orientations also had a strong decisional content. Legislators were asked to say, for example, how important constituency views were when they made their where to call the policy-responsiveness dimension of representation."

Dalam hal ini Wahlke menegaskan, bahwa orientasi peran perwakilan mempunyai pengaruh kuat dalam pembuatan keputusan. Hal mana karena para anggota badan perwakilan itu diminta untuk menyampaikan seberapa penting pandangan pemilih pada saat anggota-anggota badan legislatif itu melakukan voting. Misalnya apa yang disebut sebagai dimensi perwakilan yang responsif terhadap kebijaksanaan, Raymond Hopkins yang meneliti tentang badan perwakilan di Negara Tanzania, serta pendapat Michael Mezey yang juga meneliti tentang badan perwakilan di Negara Thailand.

Menurut Raymond Hopkins:⁴⁴

"Tanzanian MPs to describe their responsibilities, the responses most frequently emphasized working with the constituency, explaining government policy, encouraging compliance, and bringing the needs and demands of the constituency to the attention of the government."

Pendapat Raymond Hopkins tersebut, menunjukkan bahwa dimensi perwakilan yang responsif terhadap kebijaksanaan dari MPs Tanzania, ditinjau dari aspek fungsi badan legislatif memberikan respon kepada pemilih hal-hal yang berhubungan dengan kebijaksanaan pemerintah, menyampaikan kebutuhan dan permintaan pemilih untuk mendapat perhatian dari pemerintah. Hopkins menyimpulkan bahwa di Tanzania peranan badan legislatif sebagai komunikator lebih dipentingkan dari pada sebagai pembuat undang-undang.

Di Thailand, tugas anggota badan legislatif adalah:⁴⁵

"Also reported that they were besieged by requests that they perform various political and personal services for individual constituents as well as by demand that they secure funds from the central government for local projects."

Menurut Michael Mezey, anggota badan legislatif Thailand bertugas untuk melaksanakan berbagai fungsi politik dan

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid. Hlm. 741.

menyampaikan permintaan pemilih kepada pemerintah agar ada jaminan pendanaan untuk proyek-proyek lokal.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa salah satu kategori tugas perwakilan anggota badan perwakilan di berbagai negara adalah sebagai fungsi penghubung gagasan rakyat dengan pemerintah, yang mengacu kepada tugas anggota badan perwakilan untuk bertindak atas nama rakyat yang diwakilinya.

Menurut Allen R. Ball & B. Guy Pieters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar.⁴⁶ Sistem bikameral yang masih terbatas dalam model parlemen di Indonesia terbukti dengan fungsi melaksanakan kebijakan strategis mengenai daerah, peran DPD masih terbatas dalam melaksanakan fungsi perwakilan saja.

Sistem semacam tersebut, tidak lepas dari konstruksi yang dibangun dalam representative system yang dianut oleh konstitusi pasca amandemen. Oleh karena itu bicameral system sangat berbeda dengan fungsi dari semua lembaga legislatif di Indonesia yakni MPR, DPR dan DPD yang dapat dikatakan melaksanakan fungsi *trikameral*,⁴⁷ sehingga perlu perubahan dan tata kerja sistem DPD lebih akuntabel dengan mekanisme perwakilan yang dapat mengakomodasi gagasan dan kepentingan yang terwakil walaupun berasal dari independen.

3. Teori tentang Sumber dan Lahirnya Wewenang

Kajian tentang sumber dan lahirnya wewenang tidak terlepas dari cita negara hukum yang berdasarkan konstitusi yang berimplikasi pada pembentukan kewenangan secara atributif. Gagasan tentang cita negara hukum yang secara historis diintrodusir oleh Plato (429 - 347 SM) yang dielaborasi oleh Aristoteles.⁴⁸ Akan tetapi, secara primordial mengemuka dalam abad XVII di Inggris dengan dilatarbelakangi oleh

⁴⁶ Allen R. Ball & B. Guy Pieters. 2000. *Modern Politics and Government*, edisi ke-6. Macmillan Press Ltd. Hlm. 190.

⁴⁷ Dari konteks tersebut sekaligus membedakan praktek bicameral system di berbagai Negara. Misalnya, Amerika Serikat. Dalam parlemen Amerika, fungsi lembaga MPR tidak terdapat satu kesatuan dalam kongres. Untuk lebih detail pengalaman praktek bicameral system di berbagai Negara lihat pada pembahasan konfigurasi politik dan hukum institusionalisasi DPD dalam majelis tinggi di berbagai negara.

⁴⁸ Von Schmid. 1988. *Grote Dankers Over Staat en Recht*. Diterjemahkan oleh R. Wiratno *et al.*, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*. PT. Pembangunan. Jakarta. Hlm. 10--23.

Revolusi 1688. Hal tersebut, merupakan reaksi terhadap atmosfer despotisme di masa lampau.⁴⁹

Secara konsepsional, hingga kini terdapat lima konsep utama negara hukum, ialah; *Rechtsstaat*, Rule of Law, Socialist Legality, Nomokrasi Islam, dan Negara Hukum Pancasila.⁵⁰ Kelima konsep negara hukum tersebut masing-masing memiliki karakteristik yang bersifat khas.

Konsep *Rechtsstaat* diawali oleh pemikiran Immanuel Kant tentang negara hukum dalam arti formal yang menempatkan fungsi *rechts* pada *staat* hanya sebagai alat bagi perlindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan negara, sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat alias negara penjaga malam. Konsep Kant ini, terkenal dengan sebutan *Nacht wakerstaat*.⁵¹ Dalam perkembangan selanjutnya di negara-negara modern pada abad ke-19, konsep Kant tersebut dinilai kurang memuaskan, maka muncul konsep *Rechtsstaat* dalam arti luas yang berwawasan kesejahteraan dan kemakmuran.⁵²

Dengan variasi unsur-unsur utamanya sebagai berikut:

- a. Friedrich Julius Stahl, mengetengahkan unsur utama; pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip *Trias Politica*, penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang, dan peradilan administrasi negara.⁵³
- b. Scheltema, dengan unsur utama kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintah yang melayani kepentingan umum.⁵⁴
- c. H.D. Van Wijk dan Konijnenbelt, dengan unsur utama pemerintahan menurut hukum, hak-hak asasi, pembagian kekuasaan dan pengawasan oleh kekuasaan peradilan.⁵⁵

⁴⁹ Adnan Jamal. 2009. *Konfigurasi Politik dan Hukum Institusionalisasi Judicial Review di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makassar. Hlm. 21.

⁵⁰ Muhammad Tahir Azhary. 1992. *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bulan Bintang. Jakarta. Hlm. 73-74.

⁵¹ *Ibid.* Hlm. 66.

⁵² *Ibid.* Bahkan menurut Ian Gough the twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of welfare state. Lihat, Ian Gough. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. The Macmillan Press. London and Basingstoke. Hlm. 1.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara. Disertasi*. Universitas Indonesia. Hlm. 311.

- d. Zippelius, dengan unsur utama pemerintahan menurut hukum, jaminan terhadap hak-hak asasi, pembagian kekuasaan, dan pengawasan yustisial terhadap pemerintah.⁵⁶

Unsur-unsur utama konsep *Rechtsstaat* di atas, tampaknya banyak dipengaruhi oleh pemikiran John Locke tentang hak-hak asasi manusia secara alamiah serta asas pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dalam perkembangannya disempurnakan lagi oleh Montesquieu, Blackstone dan Jean Jacques Rousseau.⁵⁷

Menurut John Locke, bahwa keadaan alamiah dan hak-hak asasi manusia secara alamiah memang mendahului berdirinya negara. Negara tercipta melalui perjanjian bermasyarakat di antara rakyat dengan tujuan untuk melindungi hak hidup, hak milik dan kebebasan individu. Kekuasaan negara yang terbentuk melalui perjanjian kemasyarakatan itu, perlu diatur dengan perundang-undangan, dan kekuasaan perundang-undangan menempati kekuasaan tertinggi dalam negara. Konsekuensi logisnya, kekuasaan perundang-undangan terpisah dari kekuasaan pelaksana perundang-undangan dan kekuasaan peradilan. Pada masa itu konsep John Locke belum sepenuhnya dapat diterima karena merupakan lawan dari kekuasaan monarki absolut.

Pada abad ke-17 dan 18 pandangan John Locke mengenai hak asasi alamiah manusia dan asas pemisahan kekuasaan semakin diperkuat oleh pemikiran Montesquieu dan Blackstone yang menghendaki pemisahan kekuasaan negara secara tegas ke dalam organ legislatif, eksekutif dan yudikatif, serta pemikiran J.J. Rousseau tentang paham kedaulatan rakyat. Asas pemisahan kekuasaan dan paham kedaulatan rakyat dari ketiga paham dimaksud boleh dikatakan cukup besar pengaruhnya terhadap berdirinya negara-negara modern di Eropa Kontinental dan Anglo Saxon pada abad ke-17, 18 dan 19 dengan kombinasi gerakan hukum dan politik berdasarkan paham kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang dikonstitusionalisasikan ke dalam konstitusi di berbagai negara-negara demokrasi modern.

Di negara-negara yang bercorak paham Anglo Saxon, pemahaman terhadap negara hukum umumnya mengikuti konsep *Rule of Law* dari A.V. Dicey dengan unsur-unsur utama *supremacy of law, equality before the law dan the constitution based on individual rights*.⁵⁸ Terdapat

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ J.J. Von Schmid. *Op.cit.* Hlm. 21.

⁵⁸ *Ibid.*

persamaan dan perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dan the Rule of Law. Persamaannya terletak pada landasan filosofis yang dijiwai oleh paham liberalistik-individual yang mengedepankan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai dasar utama pembentukan konstitusi dan pembatasan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang.⁵⁹

Perbedaannya terletak pada eksistensi peradilan administrasi negara. Pada konsep *rechtsstaat* peradilan administrasi negara dijadikan salah satu unsur utama yang otonom. Sebaliknya pada konsep rule of law, eksistensi peradilan administrasi negara secara otonom dipandang tidak urgen, karena peradilan umum dianggap berlaku sama bagi semua orang baik warga biasa maupun pejabat atau badan administrasi negara sesuai prinsip *equality before the law*. Karakteristik sistem hukum negara Eropa Kontinental dan Anglo Saxon juga ikut mewarnai perbedaan salah satu unsur utama kedua konsep negara hukum tersebut. Sistem hukum Eropa Kontinental berwawasan *civil law* atau *modern Roman law* memiliki karakteristik administratif, sedangkan sistem hukum negara yang bercorak Anglo Saxon yang berwawasan *common law* memiliki karakteristik yudisial.⁶⁰ Maka bagi negara-negara yang menganut konsep *rechtsstaat*, demokrasi dan pengawasan yudisial terhadap tindakan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah perlu dilembagakan secara otonom. Bagi negara-negara yang menganut rule of law yang terpenting adalah menciptakan peradilan yang adil bagi semua orang berprinsip *equality before the law*.⁶¹

Menurut Philipus M. Hadjon perbedaan kedua gagasan negara hukum tersebut tidak bersifat prinsipil, karena sama-sama bertujuan untuk menciptakan keadilan berdasarkan atas hukum yang berorientasi pada pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.⁶²

Gagasan negara hukum di atas, menunjukkan bahwa sumber legitimasi negara harus berdasarkan hukum. Sehubungan dengan teori legitimasi yang dielaborasi oleh Logemann dalam karyanya yang berjudul *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, wewenang dapat dilegitimasikan berdasarkan atas lima tipe legitimasi, ialah:⁶³

- a. Berdasarkan atas magis;
- b. Berdasarkan atas dinasti yang bersifat turun temurun;

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Philipus M. Hadjon (III). *Op. cit.* Hlm. 2.

⁶¹ *Ibid.* Hlm. 78.

⁶² *Ibid.* Hlm. 72.

⁶³ F. Isjwara. 1984. *Pengantar Ilmu Politik*. Cetakan ke 7. Bina Cipta. Bandung. Hlm. 60.

- c. Berdasarkan atas karisma;
- d. Berdasarkan atas perwakilan;
- e. Berdasarkan atas elite.

Legitimasi berdasarkan ajaran tentang perwakilan ini berguna dalam hal kewenangan bertindak tidak kongruen dengan kebutuhan bertindak. Sebagai misal rakyat memiliki kekuasaan, namun mereka tidak dapat melaksanakannya sendiri. Untuk itu rakyat membutuhkan organ sekunder yang dalam hal ini adalah badan perwakilan sebagai wakilnya dalam melaksanakan kekuasaannya.

Legitimasi wewenang berdasarkan atas kedaulatan dan perwakilan ini, oleh Logemann disebut sebagai *myth* abad ke-19.⁶⁴ Maksudnya, suatu sistem perwakilan merupakan suatu keharusan bagi negara yang menganut paham demokrasi perwakilan. Dalam konteks demokrasi perwakilan, W.A. Bonger menyatakan seandainya demokrasi tidak menggunakan bentuk perwakilan, maka sedikit pun tidak akan ada lagi yang terlihat dari demokrasi dalam praktik.⁶⁵

Adanya legitimasi kewenangan berdasarkan kedaulatan rakyat dan perwakilan, berarti terjadi suatu pelimpahan kekuasaan oleh rakyat melalui sistem perwakilan kepada badan perwakilan. Dengan demikian kekuasaan yang dilimpahkan itu dilakukan melalui delegasi atau mandat. Antara mandat dengan delegasi mempunyai perbedaan yang prinsipil sebagaimana digambarkan dalam tabel di bawah ini.⁶⁶

| | Mandat | Delegasi |
|---|--|---|
| a. Prosedur | Dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas | Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan |
| b. Tanggung jawab dan tanggung gugat | Tetap pada pemberi mandat | Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris |
| c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi | Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu | Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> " |

⁶⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op. Cit.* Hlm. 133.

⁶⁵ W.A. Bonger. 1952. *Masalah-Masalah Demokrasi*. Terjemahan LM Sitorus. Jakarta. Hlm. 27.

⁶⁶ Philipus M. Hadjon (IV). 1994. "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih." *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga*. Surabaya. 10 Oktober 1994. Hlm. 8.

Menurut H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HR,⁶⁷ pengertian kewenangan adalah:

“Keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.”

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan menurut H.D. Stoud, yaitu adanya aturan hukum dan sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam undang-undang.⁶⁸ Ada perbedaan antara kewenangan dengan wewenang ialah:⁶⁹

“Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Dalam sistem negara hukum dengan prinsip pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaan, harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesiediaan untuk melaksanakan tanggungjawab harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan. Beban tanggungjawab bentuknya ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan. Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- (i) Pemberian kekuasaan yang sifatnya atributif;
- (ii) Pemberian kekuasaan yang sifatnya derivatif.

⁶⁷ Ridwan HR. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 110.

⁶⁸ Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 184.

⁶⁹ Ateng Safrudin. 2000. “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab.” *Jurnal Pro Justitia*. Edisi IV. Universitas Parahyangan. Bandung. Hlm. 22.

Pemberian kekuasaan dengan cara atributif dapat disebut sebagai pembentukan kekuasaan atau atribusi kewenangan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asli dan menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Pemberian kekuasaan yang kedua dapat disebut sebagai pelimpahan, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada badan hukum publik yang lain.⁷⁰ Oleh karena itu sifatnya derivatif. Dua bentuk pelimpahan yang penting adalah *delegatie* dan mandat. Pada pendelegasian kekuasaan seorang *delegataris* melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan dengan tanggungjawab sendiri. Dengan demikian bentuk pelimpahan ini tepat disebut sebagai pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab.⁷¹

Pengatribusian kekuasaan tersebut lebih tepat disebut sebagai pembentukan dan pemberian kekuasaan. UUD sebagai pembentuk kekuasaan yang kemudian diberikan kepada lembaga negara yang pembentukannya atas dasar UUD. Dengan konstruksi pemikiran ini maka setiap kekuasaan yang timbul karena pengatribusian kekuasaan, akan melahirkan kekuasaan yang sifatnya asli.

Ciri-ciri atribusi kekuasaan adalah sebagai berikut:⁷²

1. Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak derivatif;
2. Pemberian kekuasaan melalui atributif tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan;
3. Pemberian kekuasaan melalui atribusi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan;
4. Pada dasarnya pemegang kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan badan-badan yang lain tanpa memberitahukan terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

Pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang. Pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi *delegans* dalam jangka waktu yang telah ditentukan; *delegataris* harus bertindak atas nama sendiri, dan oleh karena itu seorang *delegataris* bertanggung jawab terhadap segala pelaksanaan kekuasaan yang timbul dari

⁷⁰ Suwoto. 1990. *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Juridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.

⁷¹ Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Unhas. Makassar. Hlm. 126.

⁷² *Ibid*.

pendelegasian kekuasaan itu. Sedangkan konsep mandat, menurut van Wijk dan Konijnenbelt tidak menimbulkan pergeseran wewenang dalam arti yuridis, sehingga pertanggungjawaban untuk pelaksanaan wewenang tetap berada pada pemberi kuasa.⁷³

4. Teori Jabatan (*ambt*) Logemann

Konstitusi di suatu negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatan dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan lembaga – lembaga dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu, serta menentukan susunan dan wewenang dari lembaga-lembaga itu.⁷⁴ Logemann lebih lanjut menyatakan bahwa hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara.⁷⁵ Jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi. Sedangkan fungsi adalah pengertian yang bersifat sosiologis, karena negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lain serta keseluruhannya, maka dalam arti yuridis, negara merupakan organisasi dari jabatan-jabatan. Dengan demikian menurut Logemann, hukum tata negara itu mempelajari:⁷⁶

- a. susunan dari jabatan-jabatan
- b. penunjukan pejabat-pejabat
- c. tugas dan kewajiban yang melekat pada jabatan
- d. kekuasaan dan wewenang yang melekat
- e. batas wewenang dan tugas dari jabatan terhadap daerah dan orang-orang yang dikuasainya
- f. hubungan antar jabatan
- g. penggantian jabatan
- h. hubungan antara jabatan dengan pejabat

Terkait dengan konsep jabatan dalam hukum tata negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Logemann, Aristoteles

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Definisi Hukum Tata Negara menurut Van Vollenhoven dalam Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Ibid.* Hlm. 24.

⁷⁵ *Ibid.* Hlm. 25. Lihat Juga dari Logemann. 1948. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Terjemahan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkarego. Penerbit Ichtiar Baru-van Hoeven, Bandung. Hlm. 117.

⁷⁶ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op.cit.* Hlm. 39.

berpendapat konstitusi adalah pengelolaan posisi jabatan di suatu negara dan menentukan apa yang menjadi badan pemerintahannya dan yang menjadi tujuan dari setiap kelompok masyarakat.⁷⁷

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkorego, jabatan adalah, "...lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas."⁷⁸

Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik.⁷⁹ Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan.⁸⁰ Pemangku jabatan berwenang mewakili jabatan kepada orang lain, menurut Logemann, "dalam hal ini perlu ditempatkan *figura-substitu* (pengganti) yang diangkat untuk mewakili jabatan itu dengan sepenuhnya di bawah pimpinan pemangku jabatan."⁸¹ Inilah yang menurut Logemann disebut dengan pemangku jamak. Karena ada pertalian antar jabatan-jabatan seperti itu, tampak sebagai suatu kelompok sebagai satu kesatuan.

Menurut Bagir Manan,⁸² jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap ini yang akan mewujudkan suatu organisasi. Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkrit dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatan yaitu para pejabat, sebagai orang-perorangan yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. Hubungan pemangku jabatan sebagai personifikasi jabatan tidak berlaku terus menerus, tetapi hanya selama dia memangku suatu jabatan. Tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan

⁷⁷ Aristoteles. *La Politica*. Diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Kharie. 2008. *Politik*. Visi Media. Jakarta Selatan. Hlm. 171.

⁷⁸ Logemann. *Op. cit.* Hlm. 124.

⁷⁹ *Ibid.* Hlm. 121.

⁸⁰ *Ibid.* Hlm. 134.

⁸¹ *Ibid.* Hlm. 135.

⁸² Dalam Aminuddin Ilmar. *Op. cit.* Hlm. 118.

namun pada jabatan. Jabatan itu konsep abstrak sehingga tidak dapat bertindak. Oleh karena itu agar jabatan dapat bertindak harus ada perantara yaitu manusia sebagai pemangku jabatan.⁸³ Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut akan mencerminkan tujuan organisasi. Demikian pula halnya dengan organisasi negara yang berisikan jabatan-jabatan negara yang berisikan fungsi untuk mencapai tujuan negara.

Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk jangka waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.⁸⁴ Pemaparan teori fungsi dan jabatan dari Logemann relevan dalam membahas fungsi dan wewenang DPD. Terkait pembahasan tentang fungsi dan wewenang DPD, berkorelasi dengan pandangan Mac Iver tentang hubungan negara hukum dan masyarakat bahwa negara adalah anak sekaligus juga orang tua dari hukum.⁸⁵ Negara adalah anak dari hukum, artinya negara dilahirkan oleh hukum. Negara adalah orang tua dari hukum, maksudnya bahwa negara melahirkan hukum.⁸⁶ Makna tersebut, jika dikaitkan dengan fungsi dan wewenang DPD pasca Putusan MK, adalah urgen untuk melakukan rekonstruksi pengaturan fungsi dan wewenang DPD dalam konteks perubahan konstitusi dan melaksanakan Putusan MK sebagai *the interpretator of constitution and the guardian of constitution*.

Terlepas dari diskursus Putusan MK, pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.⁸⁷

Berdasarkan jumlah pemangku jabatan, jabatan dibedakan atas jabatan tunggal dan jabatan majemuk. Jabatan tunggal adalah jabatan yang diisi atau diwakili oleh satu orang pemangku jabatan. Ada lagi jabatan yang berupa dewan, misalnya DPD dan DPR dimana terdapat sejumlah pejabat yang mewakili jabatan secara bersama-sama (jabatan majemuk). Pada jabatan majemuk, soal pengambilan keputusan tidak dilakukan oleh seorang pejabat, tetapi oleh semua pejabat dengan kerja sama yang ditetapkan dalam peraturan tata tertib dari jabatan majemuk yang bersangkutan.⁸⁸

⁸³ Harun Alrasyid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Pustaka Grafiti. Jakarta. Hlm. 5.

⁸⁴ *Ibid*.

⁸⁵ Mac Iver, t.t. *The Modern State*. Oxford University Press. Diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia Oleh Moertono. 1988. *Negara Modern*. Bina Aksara. Jakarta. Hlm. 245.

⁸⁶ Bachsan Mustofa. 2003. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu. Citra Aditya Bakti*. Bandung. Hlm. 17.

⁸⁷ C.S.T. Kansil. 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta. Hlm. 222.

⁸⁸ Harun Alrasyid. *Op. cit*. Hlm. 7.

Bagi pengangkatan oleh suatu majelis sering dipakai istilah pemilihan namun dalam peraturan pemilihan acapkali dipakai istilah pengangkatan. Dalam segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada dua pilihan yakni pengisian jabatan dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada kehendak rakyat.⁸⁹ Harun Alrasid menyatakan, pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun menurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan dan lain sebagainya.⁹⁰

Dalam konteks pengisian jabatan lembaga parlemen menurut Joeniarto, cara penunjukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam badan perwakilan mengenal cara penunjukan berdasarkan pemilihan umum oleh rakyat yang berhak bersuara atau dengan cara lain yaitu misalnya dengan cara pengangkatan.⁹¹ Cara pemilihan wakil rakyat sendiri dapat dibedakan pula menjadi dua cara yaitu secara langsung atau bertingkat. Pemilihan wakil rakyat secara langsung yaitu apabila wakil rakyat yang duduk dalam badan perwakilan langsung dipilih oleh rakyat sendiri. Sedangkan, apabila rakyat hanya memilih wakil yang kemudian wakil-wakil ini memilih lebih lanjut lagi wakil-wakil yang akan duduk di dalam badan perwakilan, maka sistem ini disebut pemilihan dengan secara bertingkat.

Dalam suatu negara demokrasi pada umumnya pengisian jabatan presiden dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat yang diatur dengan undang-undang. Pada pemilihan langsung, rakyat secara perseorangan memilih calon pemimpin yang sudah diketahui orangnya sebagai manifestasi dari pelaksanaan hak memilih. Pada pemilihan tidak langsung, terlebih dahulu rakyat memilih wakil-wakil yang akan duduk di dalam suatu badan, baru kemudian badan ini yang melakukan pemilihan.⁹² Terkait dengan pertanggungjawaban jabatan politik dan jabatan administratif dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan jabatan administratif. Tiap jabatan secara langsung harus dipertanggungjawabkan kepada publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pun pengukuhan dari publik. Sebaliknya jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak

⁸⁹ Logeman. *Op. cit.* Hlm. 130.

⁹⁰ Harun Alrasyid. *Op. cit.* Hlm. 23.

⁹¹ Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara. Jakarta. Hlm. 26-29.

⁹² Harun Alrasyid. *Op. cit.* Hlm. 23.

memerlukan pengawasan serta kendali secara langsung oleh publik, dapat diisi tanpa partisipasi ataupun dukungan dari publik.⁹³

Pertanggungjawaban jabatan menurut Bagir Manan, berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi 3, yakni; (i) Pengisian jabatan dengan pemilihan; (ii) Pengisian jabatan dengan pengangkatan; (iii) Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan.⁹⁴

Sebagian besar negara di dunia dalam konteks pengisian jabatan lembaga perwakilannya, menggunakan sarana pemilihan umum.⁹⁵ Bahkan hampir semua sarjana politik sepakat bahwa pemilu merupakan kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi sebuah sistem politik.⁹⁶ Dalam konteks itulah lembaga parlemen, khususnya DPD mendapatkan legitimasi dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya.

5. Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer

Dasar dan bentuk susunan suatu negara secara teoretis berhubungan erat dengan riwayat hukum dan struktur sosial dari suatu bangsa.⁹⁷

⁹³ I Gede Pantja Astawa. 2009. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. PT. Alumnus. Jakarta. Hlm. 221-222.

⁹⁴ Bagir Manan (II). 2013. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta. FH UII Press. Yogyakarta. Hlm. 41-42.

⁹⁵ Penempatan istilah pemilu sebagai kriteria demokrasi modern yang pernah dikembangkan para sarjana ilmu politik, Lihat dalam definisi-definisi modern yang pernah dikembangkan para sarjana ilmu politik, dalam Eep Saefulloh Fatah. 1994. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hlm. 5-13. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Lihat, Dahlan Thaib. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Liberty. Yogyakarta. Hlm. 94.

⁹⁶ Misalnya, Robert A. Dahl, Gwendolen M. Carter, John HLM. Herz, Henry B. Mayo, Austin Ranney, dan Sudhaussen adalah beberapa diantaranya. Lihat lebih detail, Eep Saefulloh Fatah. 2000. *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru*. Mizan, Bandung. Hlm. 116.

⁹⁷ Pada rapat Panitia Hukum Dasar bentuk BPUPKI, 11 Juli 1945, dicapai kesepakatan, Republik Indonesia tidak akan menggunakan sistem parlementer seperti di Inggris karena merupakan penerapan dari perspektif individualisme. Sistem tersebut dipandang tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara tegas. Antara cabang legislatif dan eksekutif ada *fusion of power* karena kekuasaan eksekutif sebenarnya adalah "bagian" kekuasaan legislatif. Perdana menteri dan para menteri sebagai kabinet yang kolektif adalah anggota parlemen. Sebaliknya, sistem presidensial dipandang tidak cocok untuk Indonesia yang baru merdeka karena sistem itu mempunyai tiga kelemahan. Pertama, mengandung risiko konflik berkepanjangan antara

Suatu negara membangun susunan negaranya selalu dengan memperhatikan konfigurasi politik, hukum dan struktur sosialnya.

Demokrasi modern dapat dibagi dalam tiga kelas, tergantung pada hubungan antara organ-organ pemerintahan yang mewakili tiga fungsi yang berbeda. Klasifikasi tersebut yaitu: (1) Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer; (2) Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem pemisahan kekuasaan; (3) Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.⁹⁸ Sedangkan Miriam Budiardjo membedakan kedua sistem ini ke dalam dua kelompok, yaitu: sistem parlementer dan sistem presidensial.⁹⁹ Dalam konteks Indonesia, salah satu pokok pikiran yang terdapat dalam Amandemen UUD NRI 1945 adalah pemurnian sistem pemerintahan presidensial.¹⁰⁰

Varian sistem pemerintahan menurut Sri Soemantri yaitu sistem pemerintahan parlementer,¹⁰¹ sistem pemerintahan presidensial,¹⁰² dan sistem pemerintahan campuran.¹⁰³ Denny Indrayana menyatakan varian sistem pemerintahan, yakni sistem parlementer, sistem presidensial, sistem campuran, sistem kolejal, dan sistem monarki.¹⁰⁴ C.F. Strong membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori

legislatif - eksekutif. Kedua, dianggap amat kaku karena presiden tidak dapat diturunkan sebelum masa jabatannya berakhir. Ketiga, cara pemilihan *winner takes all* seperti dipraktikkan di Amerika Serikat bertentangan dengan semangat demokrasi. Dalam klasifikasi Verney, sistem yang mengandung karakteristik sistem presidensial dan parlementer disebut sistem semi-presidensial. Lihat, Sofyan Efendi, acara *Dies Natalis ke-18 Universitas Wanga Manggala*, Yogyakarta, pada 9 Oktober 2004 dengan tema "Revitalisasi Nilai Luhur Budaya Bangsa Sebagai Landasan Jatidiri Bangsa Indonesia." Hlm. 5.

⁹⁸ Joeniarso. *Op. cit.* Hlm.69.

⁹⁹ Miriam Budiardjo. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hlm. 301.

¹⁰⁰ Jimly Asshiddiqie (III). 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia dan Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah. BPHN Dephukkam. Denpasar. Hlm. 2.

¹⁰¹ Sistem pemerintahan parlementer lahir di Inggris sebagai sebuah perjuangan kekuatan bangsawan untuk memperoleh sebagian kewenangan yang sebelumnya berada pada raja. Lihat, Hendarmin Ranadireksa. 2007. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Fokusmedia. Jakarta. Hlm. 101.

¹⁰² Menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem *check and balances*. Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim. *Op. cit.* Hlm. 177.

¹⁰³ Sri Soemantri Martosoewignjo (I). 1995. Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara. Mandar Maju. Bandung. Hlm. 76-80.

¹⁰⁴ Deny Indrayana (II) . 2006. *Mendesain Presidensial Yang Efektif: Bukan 'Presiden Sial' Atau 'Presiden Sialan'*. Makalah disampaikan dalam "Seminar Sehari Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial." Jakarta. 13 Desember 2006. Hlm. 1.

parliamentary executive dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*.¹⁰⁵

Sistem Presidensial murni sebagai model pemerintahan Amerika Serikat pada hakikatnya mempunyai ciri-ciri yaitu:

- (a) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal;
- (b) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara;
- (c) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (kongres), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya;
- (d) Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh kongres, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (*electoral college*);
- (e) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut;
- (f) Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui impeachment karena alasan tersangkut melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius.¹⁰⁶

Menurut Dinoroy Marganda Aritonang yang mengutip pendapat Bagir Manan,¹⁰⁷ sistem presidensial di Indonesia sebelum Amandemen UUD NRI Tahun 1945, mempunyai ciri-ciri yang hampir mirip dengan sistem di Amerika Serikat dengan beberapa ciri khusus, yaitu:

- (a) Presiden RI dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR);
- (b) Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR;
- (c) Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas setiap 5 tahun sekali;
- (d) Presiden RI bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.

Berkorelasi dengan pendapat tersebut, kedudukan lembaga perwakilan di suatu negara sistem pemerintahan-nya presidensial

¹⁰⁵ C.F. Strong, 1975. *Modern Political Constitution: An Intoduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Sidwick & Jackson Limited. London. Hlm. 209-244.

¹⁰⁶ Bagir Manan (III). 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Gama Media. Yogyakarta. Hlm. 50.

¹⁰⁷ Dinoroy Marganda Aritonang. 2010. "Penerapan Sistem Presidensil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." *Mimbar Hukum*. Vol. 22. Hlm. 393.

atau parlementer, menurut pendapat para ahli bahwa adanya dua majelis di satu negara dalam lembaga perwakilan akan menjamin adanya double check terhadap produk legislatif sehingga kemungkinan kecil terjadinya undang-undang yang lahir dengan cacat dan ditunda pelaksanaannya. Pendapat yang sama juga digagas oleh Ramlan Surbakti bahwa sistem dua kamar tersebut adalah sistem perwakilan dengan masing-masing mencerminkan jenis keterwakilan penduduk diwadahi oleh DPR dan keterwakilan daerah diwadahi oleh DPD, tetapi mempunyai fungsi yang sama di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹⁰⁸

Yasona H. Laoly berpendapat sistem perwakilan di Indonesia tidak harus sama persis seperti di Inggris atau Amerika Serikat. Kedua lembaga perwakilan itu tidak perlu memiliki kedudukan yang sama, DPR harus tetap lebih besar kewenangannya daripada DPD. DPD untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Yasona H. Laoly menamakan "*not so strong bicameralism*", yaitu di tengah-tengah antara *soft bicameralism* dan *strong bicameralism*.¹⁰⁹

Pada umumnya struktur lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).¹¹⁰ Praktik *unicameral* dan *bicameral* merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.¹¹¹

Moh. Mahfud MD berpendapat tidak ada korelasi bikameralisme dengan konsep negara serikat sebagaimana dikutip di bawah ini:¹¹²

"Tidak benar juga kalau kita mempersoalkan gagasan bikameralisme dalam kaitan dengan federalisme maupun dengan sistem pemerintahan. Tak benar bahwa bikameral hanya ada di dalam bentuk negara federal atau hanya ada di dalam sistem parlementer seperti yang diwacanakan."

Menurut Moh. Mahfud, selain bertentangan dengan fakta yang berlaku di berbagai negara, pandangan tersebut juga bertentangan

¹⁰⁸ Ramlan Surbakti. 2001. "Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral." *Makalah Seminar tentang Amandemen UUD 1945*. Jakarta.

¹⁰⁹ Yasona HLM. Laoly. 2001. "Perubahan UUD 1945. Makalah." *Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*. Medan. 11 Juni 2001.

¹¹⁰ Saldi Isra (I). *Op. cit.* Hlm. 116.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Moh. Mahfud MD (II). "Penjajakan Materi dan Agenda Perubahan Kelima UUD 1945." Dikompilasi dari berbagai makalah penulis di berbagai kesempatan untuk disampaikan kembali pada *Seminar Sehari Meninjau Kembali Prospek dan Agenda Perubahan UUD Republik Indonesia 1945* yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI tanggal 21 Nopember 2007. Hlm. 9.

dengan prinsip bahwa setiap negara dapat membuat konstitusinya sendiri tanpa harus terikat dengan negara lain. Data tersebut tertera dalam kutipan di bawah ini:¹¹³

- a. Sebagian negara di dunia menganut sistem unikameral. Berdasar data International Parliamentary Union (IPU), 120 negara menganut sistem unikameral dan 61 menganut bikameral.
- b. Data Institute for Democracy and Electoral Assistants (IDEA) yang menyurvei 54 negara demokrasi, ada sejumlah 32 negara demokrasi memilih bicameral dan 22 negara demokrasi memilih unicameral. Ginanjar Kartasasmita dalam Jawa Pos (26 Desember 2006) bahwa sebagian terbesar negara demokrasi memilih bikameral.
- c. Semua negara federal menganut sistem bikameral, sedangkan pada negara kesatuan terpecah antara yang menganut unikameral dan bikameral. Ini berarti bikameralisme dan unikameralisme itu ada dalam negara federal maupun negara kesatuan.
- d. Negara-negara yang jumlah penduduknya besar (kecuali Bangladesh) menganut bikameralisme, sedangkan negara-negara yang wilayahnya sangat luas (kecuali Mozambique) juga menganut bikameralisme.
- e. Dari sistem pemerintahan, bahwa bikameral itu bias dipergunakan di dalam sistem Parleментар dan bisa di dalam sistem Presidensial. Dari 40 negara yang menggunakan sistem parlementer ada 8 negara yang menggunakan parlemen bikameral (Spt. Jepang, Belanda, Australia, Belgia, Italia, Swiss, Australia). Dari 10 negara yang menganut sistem Presidensial (belum termasuk Indonesia) ada 8 negara yang menganut sistem bikameral (Seperti USA, Filiphina, dan negara-negara di Amerika Selatan).
- f. Mengutip Ginanjar Kartasasmita (Jawa Pos, 27 Desember 2006) semakin tinggi legitimasi anggota Majelis Tinggi (Senat atau DPD) semakin kuat pula fungsinya. Di Indonesia, legitimasinya kuat karena dipilih langsung oleh rakyat tapi fungsinya sangat lemah. Padahal ada negara-negara yang anggota senatnya diangkat tapi fungsinya kuat seperti di Kanada (anggota senat diangkat oleh Gubernur Jenderal atas usul PM), Rusia (Federation Council memiliki 2 anggota dari setiap negara bagian; 1 anggota diangkat oleh pemerintah

¹¹³ *Ibid.* Hlm. 10.

negara bagian dan 1 anggota diangkat oleh dewan perwakilan negara bagian), Malaysia (Dewan Negara sebagian diangkat oleh Parlemen Negara Bagian dan sebagian diangkat oleh Yang Dipertuan Agung atas usul PM), Jerman (Bundesrat, diangkat oleh pemerintah negara bagian).

Jadi pilihan sistem dan teori berbagai negara juga beragam, tak bisa diidentifikasi pada satu teori atau satu negara. Dalam bentuk grafis, data tersebut adalah sebagai berikut:¹¹⁴

| Sistem Politik/ Ketatanegaraan | Jumlah Negara Penganut Unicameral | Jumlah Negara Penganut Bicameral |
|---|--|---|
| Negara pada umumnya | 120 | 61 |
| Negara demokrasi | 22 | 32 |
| Federal | - | Semua |
| Kesatuan | Separuh | Separuh |
| Penduduk besar | Hanya Bangladesh | Semua |
| Wilayah Luas | Hanya Mozambique | Semua |
| Parlementer | 32 | 8 |
| Presidensial | 2 | 8 |

Data di atas membantah argumentasi yang mengkorelasikan konfigurasi sistem pemerintahan presidensial dan sistem parlementer yang dianut suatu negara akan berimplikasi terhadap sistem parlemen.

¹¹⁴ Data dari Inter Parliamentary Union (IPU); Institute for Democracy and Electoral Assistants (IDEA). Lihat juga, Moh. Mahfud MD (II). *Op. Cit.* Hlm. 11.

BAB III

PERKEMBANGAN SISTEM PERWAKILAN DI INDONESIA

Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *representative* dimaksudkan sebagai:¹¹⁵

"A person chosen by the people to represent their several interest in a legislative body; e.g. representative elected to serve in congress from a state congressional district."

Sedangkan menurut *Webster's Dictionary*, kata *representative* dimaksudkan sebagai:¹¹⁶

"Representing or serving to represent; specifically (a) picture; portraying; reproducing; (b) acting or speaking, of another or other; serving as an agent, deputy, or delegate, especially in a legislative assembly as a member of an elected legislative body."

Konsepsi *representative* tersebut, dimaknai adanya pihak wakil dan pihak yang diwakili. Pihak wakil yaitu anggota badan perwakilan yang terpilih, akan berbicara, bertindak, dan melayani pihak yang diwakilinya dalam suatu badan perwakilan.

Model awal konsep perwakilan politik sebagaimana perkembangan parlemen di Inggris sejak *Magna Charta* tahun 1215, menggambarkan hubungan perwakilan dimana wakil bertindak sebagai utusan bagi rakyat yang diwakilinya.¹¹⁷ Kuatnya pengaruh pemikiran Thomas Hobbes pada pertengahan abad ke 16, memasukkan unsur baru ke dalam konsep perwakilan yaitu tentang kebebasan wakil dalam menentukan sikapnya terhadap pihak yang diwakilinya.

¹¹⁵ *Black's Law Dictionary. Op. cit.* Hlm. 1170.

¹¹⁶ *Webster's Dictionary New Twentieth Century.* 1983. Second Edition. Prentice Hall Press. New York. Hlm. 1535.

¹¹⁷ Hana Pitkin dalam Arbi Sanit. *Perwakilan Politik.* Rajawali Press. Jakarta. 1985. Hlm.28.

Berikut diuraikan sistem permusyawaratan dan perwakilan yang pernah berlaku di Indonesia.

1. Sistem Perwakilan di Masa Awal Kemerdekaan

Pada saat Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, belum ada lembaga-lembaga negara yang terbentuk. Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan bahwa Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (selanjutnya disingkat PPKI) mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia. Sedangkan Pasal III Aturan Peralihan mengatur untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI. Berdasarkan ketentuan tersebut, setelah disahkannya UUD 1945 pada 18 Agustus 1945, PPKI memilih Soekarno sebagai Presiden dan Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden.

Sistem permusyawaratan dan perwakilan sebelum terbentuknya MPR dan DPR diatur dalam Pasal IV Aturan Peralihan yang berbunyi; "Sebelum MPR, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional."

Komite nasional dimaksud adalah Komite Nasional Pusat (selanjutnya disingkat KNIP). KNIP dibentuk oleh Presiden pada 29 Agustus 1945. Kelahiran KNIP dianggap sangat penting untuk membantu presiden dalam mempertahankan kemerdekaan dan menjalankan pemerintahan negara. Anggota KNIP pada umumnya mantan anggota PPKI, diangkat oleh Presiden.¹¹⁸ Pada tanggal 7 Oktober 1945, KNIP mendesak Presiden untuk segera membentuk MPR, namun belum dapat direalisasikan.

Pada rapat KNIP tanggal 16 Oktober 1945 dibicarakan usul pembentukan Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional dengan alasan anggota KNIP yang 150 orang dibutuhkan oleh daerah-daerah, sehingga tidak memungkinkan menjalankan tugas KNIP dengan sempurna. Badan Pekerja itu nantinya akan bertugas menjalankan fungsi KNIP. Sidang tersebut dihadiri oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. Sidang itu melahirkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.

¹¹⁸ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945*. Buku III Jilid 1. Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan. Jakarta. Hlm. 12.

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X sebelum terbentuknya MPR dan DPR, yang menjalankan fungsi kekuasaan legislatif adalah KNIP. Dengan demikian KNIP diakui sebagai lembaga perwakilan. Kedudukan KNIP yang semula membantu Presiden, menjadi sejajar dengan Presiden karena ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara.

Pada tanggal 10 November 1945, BP KNIP mengusulkan kepada Presiden adanya sistem pertanggungjawaban menteri negara kepada KNIP. Pengumuman BP KNIP pada 11 November 1945 menyatakan sebagai berikut:

“Seperti diketahui, maka dalam Undang-Undang Dasar kita tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan maupun yang melarang para menteri bertanggung jawab. Pada lain pihak pertanggungjawaban menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat itu, adalah suatu jalan untuk memperlakukan kedaulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden untuk mempertimbangkan adanya pertanggungjawaban itu dalam susunan Pemerintahan.”

Usulan tersebut merupakan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Usulan itu mengubah sistem pemerintahan yang semula bersifat presidensial menjadi sistem parlementer. Presiden menerima usul BP KNIP tersebut dan mengeluarkan Maklumat Pemerintah 14 November 1945.¹¹⁹ KNIP menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan sepanjang berlakunya UUD 1945 pada periode pertama ini hingga digantikan dengan Konstitusi RIS. KNIP tetap berdiri pada masa Konstitusi RIS, tetapi khusus di Negara Republik Indonesia Yogyakarta yang masih menggunakan UUD 1945.

2. Sistem Perwakilan di Masa Konstitusi RIS

Setelah kemerdekaan Indonesia, Belanda hendak kembali menjajah Indonesia. Namun usaha yang dilakukan melalui Agresi Militer I dan II tersebut tidak dapat dilakukan dengan mudah karena mendapat perlawanan yang sengit dari para pejuang kemerdekaan Indonesia

¹¹⁹ Maklumat ini sesungguhnya adalah tentang Susunan Kabinet Baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Sjahrir. Namun dalam maklumat ini ditegaskan bahwa tanggung jawab adalah di tangan perdana menteri. *Berita Republik Indonesia*. Nomor 2, Hlm. 9. Diambil dari *Ibid*, hlm. 75 - 76.

serta tekanan negara-negara lain yang telah mengakui kemerdekaan bangsa Indonesia. Pada 23 Agustus 1949 sampai dengan 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar di Den Haag. Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia dan Bijeenkomst voor Federal Overleg (BFO) serta wakil Nederland dan Komisi PBB untuk Indonesia. Konferensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu: (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO ke Konferensi Meja Bundar itu. Dalam delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mohammad Roem, terdapat Soepomo yang terlibat dalam mempersiapkan naskah UUD tersebut. Rancangan UUD itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai UUD RIS, dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS dan dinyatakan berlaku mulai 27 Desember 1949.

Sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menganut sistem 2 kamar, yang meliputi perwakilan politik dan perwakilan kewilayahan. Hal itu diwujudkan dalam lembaga Senat RIS dan DPR. Senat RIS anggotanya berjumlah 32 orang. Senat mewakili daerah-daerah bagian.¹²⁰ Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat.¹²¹ Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi.¹²²

Senat di samping melakukan kekuasaan legislatif untuk masalah-masalah federal, berfungsi pula sebagai majelis penasehat bagi Pemerintah. Pemerintah mendengar Senat tentang segala hal yang dianggap perlu. Pemerintah berkewajiban mendengar tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian dalam hubungan RIS dengan daerah bagian. Pemerintah berkewajiban pula mendengar Senat tentang segala RUU darurat. Senat juga dapat memberi nasihat-

¹²⁰ Lihat, Konstitusi RIS Pasal 80 ayat (1).

¹²¹ Lihat, Konstitusi RIS Pasal 80 ayat (2).

¹²² Lihat, Konstitusi RIS Pasal 81 ayat (1).

nasihat kepada Pemerintah atas kehendaknya sendiri mengenai segala hal yang dianggap perlu. Senat dapat meminta keterangan dari Pemerintah, baik dengan lisan maupun tulisan.¹²³

Selain 2 badan perwakilan rakyat tersebut di atas, Konstitusi RIS mengenal badan Konstituante. Konstituante ini dibentuk dengan jalan memperbesar DPR yang dipilih dan Senat baru, ditambah dengan anggota-anggota luar biasa. Tugas Konstituante adalah membentuk konstitusi baru bersama-sama dengan pemerintah.

Kepada tiap-tiap negara bagian akan diberikan kesempatan menerima konstitusi. Dalam hal suatu negara bagian tidak menerima konstitusi itu, maka negara itu berhak bermusyawarah tentang suatu hubungan khususnya dengan RIS dan Kerajaan Nederland. Konstituante akan bersidang dalam satu tahun sesudah Konstitusi RIS, jadi antara 27 Desember 1949 sampai dengan 27 Desember 1950. Akan tetapi Konstitusi RIS telah tidak berlaku sejak 15 Agustus 1950 sehingga Konstituante pun belum sempat terbentuk.¹²⁴

3. Sistem Perwakilan di Masa UUDS 1950

Pembentukan negara federal mengandung nuansa politis terkait dengan kepentingan penjajahan Belanda, sehingga bentuk negara RIS tidak dapat bertahan lama. Anggota DPR RIS, Muhammad Natsir, menyampaikan mosi integral mendesak untuk kembali kepada negara kesatuan. Mula-mula tiga wilayah negara bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur menggabungkan diri menjadi satu wilayah Republik Indonesia. Sejak itu wibawa Pemerintah RIS menjadi berkurang, sehingga akhirnya dicapai kata sepakat antara Pemerintah RIS dan Pemerintah RI untuk kembali bersatu mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI). Kesepakatan itu dituangkan dalam satu naskah persetujuan bersama pada 19 Mei 1950, yang pada intinya menyepakati dibentuknya kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945.

Sebagai bagian dari peralihan dari negara federal menjadi negara kesatuan, disiapkan suatu naskah UUD oleh panitia bersama.

¹²³ MPR RI. 1970. *Seperempat Abad DPR RIS*. Sekretariat DPR RI. Jakarta. Hlm. 101.

¹²⁴ Moh. Yamin. 1960. *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi*. Jambatan. Jakarta. Hlm. 6.

Rancangan Naskah UUD selanjutnya disahkan oleh BP KNIP pada 12 Agustus 1950, dan oleh DPR dan Senat RIS pada 14 Agustus 1950. UUD baru ini diberlakukan secara resmi mulai 17 Agustus 1950, melalui UU No. 7 Tahun 1950.¹²⁵

Dengan kembali menjadi negara kesatuan, Konstitusi RIS tidak sesuai lagi dengan perkembangan. Oleh karena itu dibentuk UUDS 1950 dengan bentuk negara kesatuan. UUDS 1950 merupakan perbaikan dan gabungan dari Konstitusi RIS dan UUD 1945. Lembaga perwakilan berdasarkan UUDS 1950 adalah DPR yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan Pasal 56 UUDS 1950, DPR terdiri atas sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil. Adapun golongan minoritas Tionghoa, Eropa, dan Arab mempunyai wakil dalam DPR dengan berturut-turut sekurang-kurangnya sembilan, enam, dan tiga anggota.¹²⁶

Selama DPR hasil pemilu belum terbentuk, ditentukan bahwa DPRS terdiri atas Ketua, Wakil-wakil Ketua, dan anggota DPR RIS, Ketua, Wakil Ketua, anggota Senat RIS, dan Ketua, Wakil-wakil Ketua, anggota-anggota BP KNIP, dan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota DPA RI.¹²⁷ Argumentasi DPA RI dalam DPRS karena Dewan itu adalah sebuah Dewan Pusat yang telah biasa memberi nasihat kepada Pemerintah RI tentang haluan politik pemerintah dan tentang tindakan legislatif. Ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari BP KNIP RI dan 13 anggota dari DPA RI.

DPRS adalah badan pembentuk undang-undang bersama-sama dengan pemerintah. Pasal 113 sampai dengan Pasal 116 UUDS 1950 menyatakan bahwa DPR mempunyai hak menetapkan Anggaran Negara. Pasal 83 Ayat (2) UUDS 1950 menentukan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri kepada DPRS.

Pada masa UUDS 1950 terbentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan ketentuan tersebut dilaksanakan pemilu pada 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.¹²⁸

¹²⁵ Lembaran Negara RIS Tahun 1950 No. 56.

¹²⁶ *Ibid.* Hlm. 93. Lihat pula UUDS Pasal 58 ayat (1).

¹²⁷ Pasal 77 Undang-Undang Dasar Sementara.

¹²⁸ Pada Pemilu 1955 tercatat 43.104.464 penduduk yang memiliki hak pilih, dan 37.875.299 pemilih (87,65%) yang menggunakan hak pilih. Jumlah seluruh penduduk pada saat

Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 260. Sedangkan jumlah kursi Dewan Konstituante sebanyak 520 ditambah 14 wakil golongan minoritas yang diangkat pemerintah. Dalam perkembangannya, konstituante gagal total untuk membentuk konstitusi sebagaimana ekspektasi pada saat itu.

4. Sistem Perwakilan di Masa Demokrasi Terpimpin

Di dalam Konstituante, terjadi pembahasan yang tidak kunjung dapat diambil keputusan mengenai dasar negara. Terhadap kondisi tersebut, Presiden menyarankan untuk kembali kepada UUD 1945. Namun saran tersebut juga tidak dapat diputuskan karena dalam tiga kali pemungutan suara, tidak dicapai suara mayoritas yang dipersyaratkan, yaitu 2/3 dari anggota yang hadir. Akhirnya, Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante. Dengan adanya Dekrit tersebut, UUDS 1950 tidak berlaku, demikian pula dengan hasil-hasil sementara dari persidangan Konstituante.

Dalam rangka melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah membentuk MPRS, Presiden pada 22 Juli 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Pasal 1 Penpres tersebut menyatakan bahwa susunan MPRS terdiri atas anggota DPRGR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Untuk Utusan Daerah dan Utusan Golongan diatur dalam Peraturan Presiden No. 12 Tahun 1959. Utusan Daerah berjumlah 94 orang, yang terdiri atas wakil 24 daerah propinsi yang jumlahnya berkisar antara tiga sampai lima orang. Sedangkan yang dimaksud dengan Utusan Golongan terdiri atas 13 macam golongan-golongan, yaitu Tani, Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Koperasi, Angkatan Bersenjata, Veteran, Alim Ulama—Islam, Katolik, Protestan, Hindu Bali—Pemuda, Wanita, Wartawan, dan Cendekiawan/ Pendidikan. Jumlah keseluruhan Utusan Golongan tersebut adalah 200 orang.

DPR hasil Pemilu 1955 berdasarkan UUDS 1950 ditetapkan sebagai DPR yang melaksanakan tugas di bawah UUD NRI 1945. Namun DPR tersebut selanjutnya dibekukan oleh Presiden melalui

itu adalah 77.987.879 jiwa. Lihat, Daniel Dhakidae.1981. "Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik." *Prisma*. 9 September 1981. Hlm. 17- 40.

Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960, karena menolak Rencana Anggaran yang diajukan oleh Presiden. DPR hasil pemilihan umum 1955 diganti dengan DPRGR melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1959. Anggota DPRGR terdiri atas golongan politik 130 orang, golongan karya 152 Orang, dan satu orang Wakil Irian Barat. Keseluruhannya adalah 283 orang. MPRS dan DPRGR tersebut menjalankan tugasnya hingga tahun 1965.

Periode Demokrasi Terpimpin berakhir setelah adanya peristiwa G.30.S/PKI yang mengakibatkan pergantian kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto.

5. Sistem Perwakilan di Masa Orde Baru

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, dilakukan upaya pembersihan di lembaga perwakilan, yaitu DPR GR. Pimpinan DPR GR pada Nopember 1965 membekukan keanggotaan DPR GR dari fraksi PKI yang tertuang dalam Keputusan Pimpinan DPRGR Nomor 10/Pimp/I/65-66 dan disusul dengan Keputusan Nomor 13/Pimp/I/1965-1966. Berdasarkan dua keputusan pimpinan DPR GR tersebut, 62 anggota DPR GR dibekukan sehingga jumlah anggota DPR GR menjadi 237 orang. Keputusan itu didukung oleh hasil Sidang Paripurna DPRGR yang diselenggarakan pada 15 November 1965.¹²⁹

Untuk MPRS tahun 1966 ditetapkan bahwa anggota MPRS adalah mereka yang ditetapkan menjadi anggota berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 setelah dikurangi dengan anggota MPRS dari partai politik dan ormasnya yang dinyatakan terlarang dan telah dibubarkan.

Kekuasaan MPRS Orde Baru ini ditentukan dalam Peraturan Tata Tertib, baik Peraturan Tata Tertib untuk Sidang Umum Ke-IV maupun Sidang Umum Ke-V. Dalam Peraturan Tata Tertib tersebut kekuasaan MPRS disebutkan dengan istilah Tugas dan Wewenang. Yang termasuk tugas dan wewenang MPRS adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan tugas dan wewenang MPR sesuai dengan UUD 1945,

¹²⁹ Keputusan itu kemudian juga dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Keanggotaan DPRGR. Namun, anggota yang mengganti keanggotaan PKI yang dibekukan baru dilantik pada 13 Februari 1968. Lihat, Mochtar Pakpahan. 1994. *DPR RI Semasa Orde Baru*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. Hlm. 71 dan 79.

2. Menetapkan dan mengawasi garis-garis besar pelaksanaan UUD 1945,
3. Menetapkan acara Sidang Umum dan Peraturan Tata Tertib MPRS,
4. Memilih Pimpinan MPRS, dan
5. Menerima, menanggapi, dan menilai laporan/pertanggungjawaban Mandataris mengenai pelaksanaan Ketetapan MPRS.

Sidang Umum MPRS ke-IV menentukan dalam Ketetapan Nomor X/MPRS/1966, bahwa semua lembaga negara harus dibentuk dengan UU sesuai pasal-pasal dalam UUD 1945. Dalam rangka pengisian keanggotaan lembaga negara MPR, DPR, dan DPRD, MPRS melalui Ketetapan Nomor XI/MPRS/1966 memerintahkan melaksanakan pemilihan umum.

Pemilu untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD pertama kali dilakukan berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 1969. Komposisi dan kedudukan lembaga permusyawaratan dan perwakilan diatur dalam UU Susduk MPR, DPR, dan DPRD. MPR merupakan lembaga tertinggi yang anggotanya terdiri atas anggota DPR ditambah utusan golongan-golongan dan utusan daerah-daerah. Kedudukan dan hubungan lembaga tertinggi negara dengan/atau antar lembaga tinggi Negara diatur berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978.

6. Sistem Perwakilan di Masa Reformasi

Kekuasaan Orde Baru mulai runtuh ditandai dengan krisis moneter yang berkembang menjadi krisis ekonomi serta krisis multidimensi pada tahun 1998. Hal itu memicu kegelisahan dan kegusaran serta kemarahan rakyat karena menurunnya daya beli bersamaan dengan meningkatnya harga barang dan kebutuhan pokok yang juga mengalami kelangkaan. Dari atmosfer tersebut, mengalami revolusi sosial yang meluas dan menyentuh semua sendi kehidupan bangsa, termasuk politik. Krisis sosial dan politik serta krisis konstitusi semakin meningkat setelah pada 12 Mei 1998 terjadi bentrokan antara mahasiswa dan aparat TNI/Polri di depan kampus Trisakti, Jakarta yang mengakibatkan tewasnya 3 orang mahasiswa. Demonstrasi mahasiswa menuntut mundurnya Presiden Soeharto semakin menguat. Mulai 18 Mei 1998, gedung MPR/DPR diduduki oleh ribuan mahasiswa. Pada hari tersebut, Pimpinan MPR juga mengeluarkan pernyataan meminta pengunduran diri Presiden Soeharto. Presiden

Soeharto mengumumkan pernyataan berhenti pada 21 Mei 1998 yang diikuti dengan pengambilan sumpah Wakil Presiden B.J. Habibie sebagai Presiden di hadapan Pimpinan Mahkamah Agung. Berhentinya Presiden Soeharto tersebut menandai era baru, yaitu era reformasi.

MPR melaksanakan Sidang Istimewa (SI) MPR pada tahun 1998. Salah satu hasil dari SI MPR adalah Tap MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara yang mengamankan penyelenggaraan pemilihan umum selambat-lambatnya Juni tahun 1999. Perubahan terhadap materi UUD NRI 1945 dapat dikatakan telah dirintis pada SI MPR 1998 ini, yaitu dengan adanya Tap MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Tap MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Hal itu secara tidak langsung telah mengubah UUD NRI 1945. Namun demikian pada SI tersebut telah dihasilkan ketetapan yang memberikan jalan untuk Perubahan UUD 1945, yaitu Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Untuk pelaksanaan pemilihan umum 1999, MPR membuat Ketetapan Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Salah satu ketentuan yang diubah adalah Pasal 3 Ayat (1) yang semula menyatakan bahwa pemilihan umum diikuti oleh tiga organisasi kekuatan politik, yaitu Golongan Karya, PDI, dan PPP, menjadi sebagai berikut:

“Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.”

Untuk melaksanakan Pemilu 1999, dibuat UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, serta UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Pemilihan umum dilaksanakan pada 7 Juni 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik. Partai yang mendapatkan kursi di atas 10 buah adalah PDIP (153), Golkar (120), PPP (58), PKB (51), PAN (34), dan PBB (13). MPR pertama di masa reformasi adalah MPR yang terbentuk sebagai hasil dari pemilihan umum 1999. Komposisi MPR juga mengalami perubahan. Anggota dari unsur TNI/Polri yang semula 75 orang

berkurang menjadi 38 orang. Anggota dari Utusan Golongan yang ditetapkan oleh KPU, namun nama-namanya ditentukan oleh setiap organisasinya sendiri. Sedangkan Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Provinsi.

Walaupun terjadi pergeseran kekuasaan, namun langkah untuk menjalankan agenda reformasi tetap berjalan. Di antaranya adalah dilaksanakannya perubahan terhadap UUD NRI 1945. Semua fraksi dalam MPR hasil Pemilu 1999 mendukung dilakukannya perubahan UUD NRI 1945.

Pada awal masa reformasi, sistem perwakilan yang dianut tetap berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan. Namun demikian terdapat perkembangan praktik yang berbeda. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari dua hal, pertama cara pengisian keanggotaan, kedua penegasan kedudukan dan pelaksanaan tugas.

Perkembangan lain yang terjadi adalah adanya Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (ST MPR) berdasarkan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Dengan demikian, MPR memiliki agenda sidang sekali setiap tahun, di luar Sidang Umum MPR yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun.

Salah satu agenda dalam ST MPR adalah Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Laporan tersebut merupakan konsekuensi kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Laporan tersebut selanjutnya dibahas dan diberikan rekomendasi kepada setiap lembaga tinggi negara.¹³⁰

MPR hasil Pemilu 1999 melakukan Perubahan UUD NRI 1945 dalam 4 tahap, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Berdasarkan hasil perubahan yang terakhir yang disahkan pada 2002 tersebut, MPR mengalami perubahan yang mendasar baik dari sisi susunan kelembagaan maupun dari sisi wewenang.

Kelembagaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, karena bukan lagi bertindak sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagai konsekuensi perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Wewenang MPR juga mengalami perubahan. Pasca Perubahan UUD NRI 1945, wewenang MPR sesuai Pasal 3, Pasal 7B Ayat (6), dan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) meliputi: (1) mengubah dan menetapkan UUD, (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, (3) memutus pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, dan (4) memilih Presiden dan/atau

¹³⁰ Dalam Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000. Ketetapan MPR No. X/MPR/2001, Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002.

Bab III: Perkembangan Sistem Perwakilan di Indonesia

Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

BAB IV

FUNGSI DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal 5 Teori Kedaulatan yang biasa diperdebatkan dalam sejarah, yaitu kedaulatan tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*State's Sovereignty*).

Kekuasaan kenegaraan dalam wadah NKRI pada dasarnya adalah turunan dari kesadaran kolektif bangsa ini mengenai ke-Mahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan ke-Mahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum sekaligus paham kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *the rule of law*, dimana dalam perwujudannya hukum harus dibuat melalui mekanisme demokrasi sesuai dengan *Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*. Konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui hukum dan sistem kelembagaan negara dengan tertib. Produk hukum mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga mencerminkan prinsip Kedaulatan Rakyat. Proses terbentuknya hukum nasional harus dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*), sementara pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu

dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kepustakaan Inggris, memakai istilah *political institution*, dalam bahasa Belanda dipakai istilah *staat organen*, dan dalam bahasa Indonesia dipergunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara.¹³¹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata lembaga antara lain diartikan sebagai: (1) Asal mula (yang akan menjadi sesuatu); Bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) Bentuk (rupa, wujud) yang asli; (3) Acuan; ikatan (tentang mata cincin dan sebagainya); (4) Badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) Pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan. KBBI memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Kalau kata pemerintahan diganti dengan kata negara, diartikan badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara.¹³²

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut:¹³³

“Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. ...Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”

Dengan demikian, alat kelengkapan atau lembaga negara adalah institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi negara. Berdasarkan teori-teori klasik tentang negara, fungsi negara yang penting adalah fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-

¹³¹ Sri Soemantri (II). 2014. *Proseeding Diskusi Publik Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. Jakarta.

¹³² Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1997. Hlm. 979. Lihat juga, H.A.S Natabaya, dalam Refly Harun. *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Pers. Jakarta. Hlm. 60-61.

¹³³ *Ibid*.

undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).¹³⁴ Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara adalah untuk menjalankan fungsi negara, dan juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan oleh Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.¹³⁵ Pembentukan lembaga negara harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan rakyat dan bagi penataan sistem ketatanegaraan.

Prinsip-prinsip itu, *pertama* adalah penegasan prinsip konstitusionalisme, yaitu gagasan yang menghendaki agar kekuasaan dalam negara dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan lembaga-lembaga negara tidak lain untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.

Kedua, prinsip *checks and balances*. Terjadinya penyimpangan di masa lalu, salah satunya disebabkan ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemerintahan. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik politik di masa lalu telah menghambat proses pertumbuhan demokrasi secara sehat. Ketidadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan menyebabkan pemerintahan dijalankan secara totaliter dan menyuburkan praktik-praktik *abuse of power*. *Ketiga*, prinsip integrasi. Konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus disusun sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat. Tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga.

Keempat, prinsip kemanfaatan bagi rakyat. Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan rakyat dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Pembentukan

¹³⁴ Bintan Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Gaya Media Pratama. Hlm. 241.

¹³⁵ Sri Soemantri (III). 1986. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Alumni. Bandung. Hlm. 27.

lembaga-lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi rakyat.

Norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, salah satunya hierarki norma hukum. Kelsen mengemukakan teorinya mengenai tingkatan norma hukum, bahwa norma-norma hukum itu bertingkat dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang tingkatannya lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan metafisik, yaitu norma dasar (*ground norm*).¹³⁶

Menurut Mukthie Fadjar terdapat 3 penafsiran, pertama, penafsiran luas yaitu semua lembaga negara yang tercantum dalam UUD NRI 1945 dapat digolongkan sebagai lembaga negara yang diberikan wewenang melalui UUD NRI 1945. Kedua, penafsiran moderat yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan ketiga penafsiran sempit yang merujuk secara implisit kepada ketentuan Pasal 67 UU MK RI.¹³⁷

Deskripsi detail lembaga negara memiliki relevansi dengan gagasan Hans Kelsen mengenai the concept of the State Organ dalam bukunya General Theory of Law and State. Hans Kelsen menguraikan bahwa *whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ* (Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ).¹³⁸

Dalam konteks kedudukan DPD sebagai lembaga negara, memiliki relasi dengan apa yang telah digagas oleh Kelsen dalam menjelaskan lebih lanjut mengenai lembaga negara itu tidak selalu berbentuk organik. Selain lembaga negara yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan atau menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*"¹³⁹

Gagasan Kelsen tersebut, dielaborasi oleh Jimly Asshidiqie dengan menyatakan bahwa konsepsi lembaga negara dapat diartikan dalam

¹³⁶ Maria Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Jakarta. Hlm. 25.

¹³⁷ Mukthie Fadjar. 2004. Makalah. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. KRHN. Jakarta.

¹³⁸ Hans Kelsen (I). *Op. cit.* Hlm. 192.

¹³⁹ *Ibid.*

beberapa pengertian.¹⁴⁰ *Pertama*, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying*. *Kedua*, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. *Ketiga*, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di pusat yang pembentukannya ditentukan dan diatur oleh UUD NRI 1945, atau disebut sebagai lembaga tinggi negara. Dengan menggunakan konsep-konsep di atas, maka DPD dalam kedudukannya merupakan lembaga negara yang dikategorikan sebagai *constitutional organ*, karena pengaturan dan kewenangan-nya langsung diatur oleh UUD NRI 1945.

Sedangkan berdasarkan pembentukannya menurut Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN),¹⁴¹ lembaga negara di Indonesia dapat diklasifikasikan berdasarkan alas hukum pembentukannya, ialah dibentuk dengan UUD, atau dengan UU atau dengan Keppres:

- a. Pembentukan Lembaga Negara melalui UUD 1945
Konstitusi, menurut E.C.S. Wade dalam buku *Constitutional Law*, adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.¹⁴² Dengan demikian, di dalam konstitusi ditentukan lembaga negara serta kewenangannya, baik kewenangan antar lembaga negara secara horizontal maupun secara vertikal, yaitu yang berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Sebuah konstitusi yang komprehensif seharusnya juga menyediakan mekanisme kontrol agar setiap penyimpangan penggunaan kewenangan dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi. Beberapa lembaga yang disebut dalam UUD NRI

¹⁴⁰ Jimly Asshidiqie (III). *Op. cit.* Hlm. 40-42.

¹⁴¹ KRHN bekerja sama dengan MKRI. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Hlm. 63-67.

¹⁴² ECS Wade. *Constitutional Law*. dalam Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op. Cit.* Hlm. 23.

Tahun 1945 ada 18 lembaga yakni: MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, BPK, Kementerian Negara, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan Kota, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Dari 18 lembaga tersebut ada yang wewenangnya tidak diberikan oleh UUD, yaitu bank sentral.

- b. Pembentukan Lembaga Negara melalui Undang-Undang
Lembaga negara yang wewenangnya diberikan melalui undang-undang paling tidak ada 10 lembaga, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Nasional Untuk Anak (Komnas Anak), dan Komisi Kepolisian, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan.
- c. Pembentukan Lembaga Negara melalui Keputusan Presiden
Selain beberapa lembaga negara yang dasar kewenangannya diberikan melalui aturan hukum UUD 1945 dan UU, ada juga beberapa lembaga negara yang dasar hukumnya adalah melalui Keputusan Presiden. Misalnya, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional (KHN), dan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Ada juga Komisi yang telah dilebur ke lembaga lain, yakni Komisi Pengawas Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Selain membentuk beberapa komisi sebagaimana tersebut, paling tidak ada tujuh dewan yang juga dibentuk berdasarkan keputusan presiden, yaitu Dewan Maritim, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, Dewan Riset Nasional, Dewan Industri Strategis, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, dan Dewan Buku Nasional. Pemerintah melalui keputusan presiden juga membentuk lembaga non-departemen, dan tercatat tidak kurang dari 24 lembaga.

Menurut Philipus M. Hadjon, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu posisi lembaga negara

dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Kedudukan lembaga negara diartikan juga sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.¹⁴³

Dengan demikian, lembaga negara adalah badan yang diatur dalam UUD NRI 1945, yang wewenangnya diberikan oleh UUD. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudisial yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs*). Lembaga-lembaga negara itulah secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama, sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *checks and balances*.¹⁴⁴

Sedangkan Subarjo berpendapat lembaga perwakilan memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan, dan sarana pendidikan politik.¹⁴⁵ Kedudukan DPD berdasarkan pada Pasal 247 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.¹⁴⁶

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD adalah:

- 1) Menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu;
- 2) Meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu;
- 3) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, dan;
- 4) Mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

¹⁴³ Philipus M. Hadjon (V). 2004. "Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai lembaga Negara." Makalah. *Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004. hlm. 3. Lihat juga, Philipus M. Hadjon (VI). 1987. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Bina Ilmu. Surabaya. Hlm. x.

¹⁴⁴ KRHN bekerja sama dengan MKRI. *Op.cit.* Hlm. 61.

¹⁴⁵ Subardjo. 2012. *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD NRI 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Graha Ilmu. Jogjakarta. Hlm. 49.

¹⁴⁶ Pasal 247 UU No.17 tahun 2014 tentang MD3.

Mengenai tugas-tugas lainnya dapat ditentukan bersama oleh kedua lembaga perwakilan itu, meskipun tugas pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU ditentukan ada di DPR dan DPD bersama-sama. Tetapi, dari segi materi dapat pula ditentukan yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan pelaksanaan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah atau rakyat di daerah, bukan menyangkut soal-soal yang berkenaan dengan kepentingan nasional dan internasional. Hanya saja tidak mudah membedakan antara kepentingan daerah dan nasional.¹⁴⁷

Fungsi pengawasan DPD tidak bersifat imperatif karena hasil pengawasan harus disampaikan kepada DPR dan DPR yang menentukan apakah hasil pengawasan DPD tersebut akan digunakan atau tidak.¹⁴⁸ Dengan demikian DPD merupakan lembaga perwakilan yang memberikan pertimbangan saja.

¹⁴⁷ Jimly Asshidiqie (IV). 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH-UII Press. Yogyakarta. Hlm. 170.

¹⁴⁸ Bagir Manan (III). 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. FH UII Press. Jogjakarta. Hlm. 66.

BAB V

HUBUNGAN WEWENANG DPD DAN DPR DALAM PENYELENGGARAAN FUNGSI KONSTITUSIONALNYA

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹⁴⁹ kekuasaan diartikan sebagai kemampuan orang atau golongan untuk menguasai orang atau golongan lain berdasarkan wewenang, kewibawaan, karisma atau kekuatan fisik. Namun pada umumnya kekuasaan yang tertinggi ada pada organisasi yang dinamakan negara.

Abdoel Gani dalam artikel yang berjudul “Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan”, menyatakan sebagai berikut:¹⁵⁰

“Dalam kepustakaan diungkapkan bahwa terdapat tiga kemungkinan cara pendekatan tentang pengertian negara, masing-masing melalui “kekuasaan” (*power*), “kekuatan” (*force*), dan “kekuasaan” (*authority*). Sebenarnya ketiga-tiganya adalah kekuasaan. Ketiganya erat berhubungan, sukar dipisah-pisahkan. Menurut Teori hukum tentang negara, kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum, karenanya validitas kekuasaan hanya ditentukan oleh hukum. Sesegera hukum berakhir, maka berakhir pula kekuasaan yang ada pada negara. Hukum dan kekuasaan seakan menyatu.”

Kekuatan diartikan sebagai gejala sosial, sebagai kekuatan fisik, sebagai kekuasaan yang disertai dengan daya paksa fisik. Kekuasaan tidak selalu berupa kekuatan, yakni dalam bentuk kekuasaan yang disebut dengan *naked power*. Dalam hubungannya dengan negara, berarti negara berwenang menggunakan kekuatan untuk melaksanakan kekuasaannya. Wewenang inilah yang membedakan negara dengan organisasi-organisasi lainnya. Negara adalah pemegang monopoli dari pemakaian kekuatan fisik yang didasarkan atas legitimitas. Dengan demikian, kekuatan mempunyai hubungan

¹⁴⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1990. Depdikbud dan Balai Pustaka. Cetakan ke IV. Jakarta. Hlm. 468.

¹⁵⁰ Abdoel Gani. 1984. “Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan,” dalam Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hlm. 157.

suplementer bagi kekuasaan, yakni berfungsi untuk melengkapi keberadaan kekuasaan. Kekuasaan yang tidak disertai kekuatan adalah suatu pengertian yang hampa. Namun hal ini tidak diartikan seakan-akan kekuasaan identik dengan kekuatan. Kekuasaan tidak dapat bertahan terus menerus apabila hanya didasarkan atas kekuatan saja, dan untuk itu diperlukan suatu kekuasaan yang diterima dan disetujui. Dengan kata lain, kekuasaan harus diberikan legalitas. Dalam pengertian inilah timbul pengertian wewenang (*authority*).¹⁵¹

Sebagai konsep hukum, wewenang adalah kekuasaan yang sah yang didasarkan dan bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang adalah salah satu manifestasi kekuasaan. Dengan demikian jika kekuasaan diartikan sebagai kekuatan yang disetujui, maka wewenang dapat diartikan sebagai kekuasaan yang diterima dengan pengesahan. Wewenang dengan demikian adalah kekuasaan yang *legitimate* (*legitimized power*).

Relasi antara wewenang dan kekuasaan, dijelaskan oleh Suwoto sebagai berikut:¹⁵²

“Hukum senantiasa membutuhkan kekuasaan, terutama dalam rangka penegakannya, namun sebaliknya tidak semua kekuasaan pelaksanaannya membutuhkan bantuan hukum. Dengan pengertian bahwa kekuasaan adalah kemampuan seorang pelaku untuk mencapai tujuan, tentu dapat saja kekuasaan tidak bertumpu pada hukum. Namun semua wewenang mengandung kekuasaan.”

Dalam kaitan dengan kekuasaan negara yang lazimnya terbagi atas kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudisial, lebih lanjut dikemukakan oleh Suwoto sebagai berikut:¹⁵³

“Memang benar bahwa kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum. Sahnya kekuasaan negara ditentukan oleh hukum. Namun begitu ini tidak berarti bahwa dalam hubungan dengan hal lain, kekuasaan sama sekali tidak dapat dipisahkan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkait dengan hukum oleh Henc Maarseveen disebut sebagai *blote macht*. Kekuasaan yang berdasarkan pada hukum disebut sebagai “wewenang”. Bernard Lonergan dengan singkat memberikan arti wewenang sebagai kekuasaan yang sah (*Authority is legitimate power*).”

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Suwoto. Op. cit. Hlm. 29.

¹⁵³ *Ibid.*

Berdasarkan penjelasan tersebut, tampaknya konsep kekuasaan dapat mencakup muatan yang lebih luas dari kata wewenang. Wewenang adalah kekuasaan yang sah, yang bersumberkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi legislasi DPR diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Sedangkan pengaturan fungsi legislasi DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 F ayat (1).

Dari pengaturan dalam di atas terlihat UUD NRI 1945 tidak mengatur fungsi dan wewenang DPD secara lengkap, dimana DPD tidak mempunyai wewenang yang seimbang dengan DPR. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami jika kedudukan ke dua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralism*'.¹⁵⁴ Dalam pengaturan UUD NRI 1945 pasca Perubahan Keempat, struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*', tetapi juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*'.

Merespon keterbatasan wewenang legislasi oleh DPD sebagai kamar kedua, semestinya lembaga DPD tidak saja dilibatkan sebagai lembaga pertimbangan dan tidak memiliki kewenangan merevisi RUU yang dirancang oleh Pemerintah maupun DPR, tetapi juga dilibatkan dalam proses legislasi secara penuh. Menurut C.F. Strong,¹⁵⁵ keberadaan kamar kedua dapat mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa dan tidak direncanakan dengan matang. Kamar kedua tidak akan ada artinya dan tidak akan membawa kemajuan kecuali jika ditemukan hal-hal berikut ini:

- a. Sejauh mana majelis tinggi dapat mempertahankan kekuasaannya yang riil.
- b. Sejauh mana majelis tinggi yang dipilih dapat mengembangkan diri dan memiliki kekuatan.
- c. Dengan cara bagaimana jika terjadi deadlock antara kedua majelis dapat diselesaikan apabila kekuasaan majelis tinggi

¹⁵⁴ Bagir Manan (III). *Op. cit.* Hlm. 61.

¹⁵⁵ C.F. Strong (II). 2008. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern terjemahan dari Modern Constitution*. Cetakan ke-2. Nusa Media. Bandung. Hlm. 275.

cukup nyata untuk menghalangi tindakan bebas majelis rendah.

- d. Bagaimana kedudukan majelis tinggi jika diberi kekuasaan yang tidak diberikan kepada majelis rendah.¹⁵⁶

Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD diatur dalam UU MD3. Dalam Pasal 249 UU MD3 ditegaskan DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁵⁷

Fungsi dan wewenang merupakan simbolisasi mengenai relasi antara lembaga dan aktivitasnya. Gabungan tugas yang dilakukan sebuah lembaga adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Penggunaan kata tugas tidak dapat dipisahkan dari wewenang. Oleh karenanya, sering digunakan secara bersama-sama, yaitu tugas dan wewenang. Jika dibandingkan dengan fungsi, ataupun tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung. Dengan dinyatakannya sebuah lembaga mempunyai wewenang, menimbulkan akibat yang sifatnya kategorial dan eksklusif. Kategorial merupakan unsur yang membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dan yang tidak mempunyai wewenang. Eksklusif berarti menjadikan lembaga-lembaga yang tidak disebut merupakan lembaga yang tidak diberi wewenang. Sebagai konsekuensinya, atas seluruh akibat keluar yang ditimbulkan oleh aktivitas serupa yang dilakukan lembaga yang tidak diberi wewenang tidak mempunyai akibat hukum. Sifat kategorial-eksklusif ini berlaku secara horizontal, artinya menyangkut hubungan dengan lembaga lainnya yang kedudukannya sederajat.

Reformasi kelembagaan negara telah melahirkan lembaga-lembaga negara baru yang dibentuk dan mengubah format hubungan antar lembaga. Beberapa hubungan yang terbentuk dalam kelembagaan negara pasca Amandemen UUD NRI 1945, diantaranya adalah sebagai berikut:¹⁵⁸

1. Hubungan fungsional

¹⁵⁶ *Ibid.* Hlm. 274.

¹⁵⁷ Ni'matul Huda. 2014. *Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 227.

¹⁵⁸ KRHN bekerjasama dengan MKRI. *Op. cit.* Hlm.70-71.

- a. Hubungan antara DPR/DPD dan Presiden dalam membuat undang-undang dan anggaran belanja negara juga untuk menyampaikan usul, pendapat, serta imunitas;
 - b. Hubungan antara DPR dan DPD dalam membuat peraturan atau kebijakan yang berhubungan.
2. Hubungan pengawasan
 - a. Hubungan antara DPR dan Presiden dalam melaksanakan pemerintahan;
 - b. Hubungan antara DPD dan pemerintah pusat dan daerah khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah;
 - c. Komisi Ombudsman Nasional dengan pemerintah dan aparatur pemerintah, aparat lembaga negara, serta lembaga penegak hukum dan peradilan dalam pelaksanaan pelayanan umum agar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
3. Hubungan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa
 - a. MK dengan lembaga-lembaga negara lain, untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara;
 - b. MK dengan penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu
4. Hubungan pelaporan atau pertanggungjawaban DPR/DPD dalam MPR dengan Presiden.

Keberadaan DPR dominan, karena kompleksitas dalam fungsi dan wewenangnya tersebut yaitu: (1) tiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (2) jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, (3) RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa ini, (4) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU, dan (5) dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU.¹⁵⁹

DPR juga sebagai penentu kata putus dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan yang meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain;¹⁶⁰ (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat

¹⁵⁹ Pasal 20 UUD NRI 1945. Sebelum diamandemen Pasal 20 UUD 1945 menyatakan: (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan undang-undang tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu.

¹⁶⁰ Pasal 11 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

yang terkait dengan beban keuangan negara;¹⁶¹ (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang;¹⁶² (4) pengangkatan Hakim Agung;¹⁶³ (5) pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;¹⁶⁴ Agenda kenegaraan lain yang memerlukan “pertimbangan DPR yaitu: (1) pengangkatan duta;¹⁶⁵ (2) menerima penempatan duta negara lain;¹⁶⁶ (3) pemberian amnesti dan abolisi.¹⁶⁷

DPD berwenang dalam proses pengisian jabatan strategis kenegaraan, seperti: (1) memilih hakim konstitusi,¹⁶⁸ dan (2) menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian auxiliary bodies seperti Komisi Nasional HAM dan KPU. Selain itu juga adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI.¹⁶⁹

Menurut Jimly Ashiddiqie,¹⁷⁰ DPD sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya sebagai *auxiliary agency* tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan. Pada aspek lainnya, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Kualitas legitimasi anggota DPD tidak diimbangi secara sepadan dengan kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah.

Menarik dicermati pendapat Stephen Sherlock, peneliti dari Australian National University, bahwa DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral. DPD merupakan kombinasi lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represent the odd combination of limited powers and high legitimacy*).¹⁷¹

¹⁶¹ Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶² Pasal 22 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶³ Pasal 24A Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁴ Pasal 24B Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁵ Pasal 13 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁶ Pasal 13 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁷ Pasal 14 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁸ Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁹ Bima Arya Sugiarto seperti dikutip dalam Saldi Isra. *Op.cit.* Hlm. 122.

¹⁷⁰ Jimly Ashiddiqie (III). *Op. cit.* Hlm. 141.

¹⁷¹ Stephen Sherlock. 2005. *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences. Australian National University.

BAB VI

REKONSTRUKSI PENGATURAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH

1. DI BIDANG LEGISLASI

Konfigurasi hukum modern lahir di dunia bersamaan dengan kelahiran negara modern, yang ditandai pula oleh konstitusi-konstitusi modern, sekitar abad XVIII. Konstitusi modern yang demikian memiliki pemahaman bahwa negara modern yang rasional harus membagi-bagi dan memilah-milah tugasnya secara rasional, sehingga kalau tidak sepenuhnya bertipe pemisahan, maka akan ada pembagian kerja yang rasional. Rasionalisasi ini menghasilkan pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial.¹⁷²

Amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni DPD. Jika DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah dan untuk melaksanakan prinsip *checks and balances* dalam lembaga parlemen.

Istilah badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu *legislate* atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people's representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷³ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa istilah *legislature*, *assembly*,

¹⁷² Satjipto Rahardjo. 2004. *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*. Muhammadiyah University Press. Yogyakarta. Hlm. 37.

¹⁷³ Miriam Budiardjo. 2008. *Op. cit.* Hlm. 315.

parliament, people's representative body, badan legislatif, parlemen, dewan perwakilan rakyat pada hakikatnya sama.

Dengan dasar gagasan itu pula, setiap konstitusi di seluruh negara menganut pembagian kekuasaan negara yakni eksekutif, yudikatif, legislatif di dalam konstitusinya. Kemudian lembaga perwakilan dikatakan dua kamar, lazimnya apabila ke dua kamar itu mempunyai kedudukan, fungsi dan hak yang sama dalam membentuk undang-undang.

Akan tetapi realitas sistem parlemen yang dianut Indonesia memiliki perbedaan secara filosofis. Hal tersebut dapat dilihat pada fungsi DPD di bidang legislasi. Perbedaan menerjemahkan sistem parlemen bikameral akar masalahnya tidak terlepas berdasarkan Pasal 22 D Ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni sebagai berikut:

- 1) DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama;
- 3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- 4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Ada beberapa unsur penting yang diatur Pasal 22 D ayat (1). DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPD hanya dapat mengajukan RUU kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukan pembentuk undang-undang, dan karena itu tidak memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang.

Pangkal kekeliruan karena Pasal 20 ayat (1) ini dibuat sebelum dibentuknya DPD. Seharusnya Pasal 20 ayat (1) ditinjau ulang pada saat disetujui terbentuknya DPD, lebih-lebih bila ditinjau dari gagasan dua kamar. Yang terjadi justru amputasi terhadap DPD sehingga didapati substansi yang anomali bila terlihat dari kedudukannya sebagai badan perwakilan. Kedua, jika dikaitkan dengan sistem dua kamar, wewenang tersebut semestinya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan pada masing-masing badan. Tentu saja penyusun perubahan UUD dapat mengatakan, kehadiran DPD memang tidak dimaksudkan dalam kerangka sistem dua kamar. Akibatnya, berbagai rumusan tidak hanya rancu secara teknis tetapi juga secara konseptual. Terlepas dari kelemahan-kelemahannya, setidaknya tidaknya secara hukum posisi utusan daerah di MPR lebih baik karena sederajat dengan (anggota) DPR.

DPD hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan.

Kesalahan persepsi mengenai pengertian badan perwakilan daerah. Badan perwakilan daerah dipandang diadakan semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah. Sedangkan secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara. Gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekadar persoalan-persoalan daerah.

Gagasan badan perwakilan daerah adalah dalam rangka mengubah sistem badan perwakilan satu kamar (monokameral) yang terdiri dari dua badan terpisah (MPR dan DPR) menjadi satu badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral).

Menentukan secara *enumerative* cakupan wewenang DPD dengan anggapan sebagai hal-hal mengenai kepentingan daerah merupakan pandangan yang keliru. Walaupun dengan penerapan yang berbeda, ketentuan ini mengingatkan kita pada *drie kringen leer* yang sudah lama ditinggalkan karena usang. Sepanjang suatu undang-undang mengenai rakyat banyak tentu berkaitan dengan daerah, karena rakyat ada di daerah. Undang-undang tentang APBN sekalipun, berkaitan dengan kepentingan daerah. Kemungkinan hanya undang-undang mengenai hubungan luar negeri atau undang-undang untuk mendirikan pengadilan, sebagai undang-undang formal yang tidak berkaitan dengan daerah. Dengan demikian, tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan undang-undang.

Demikian juga jika dianalisis ketentuan Pasal 22 ayat (2), DPD ikut membahas rancangan undang-undang. Sepintas lalu, frasa ini seperti memberi peran kepada DPD, padahal tidak demikian. Ketentuan ini menguatkan pendirian bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang (sekalipun di bidang yang berkaitan dengan masalah daerah). Frasa DPD ikut membahas secara hukum berarti, hanya DPR yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Demikian pula mengenai hak inisiatif. Oleh sebab itu, dalam Pasal 22 D ayat (1) dipergunakan kata dapat mengajukan kepada DPR. Dengan perkataan lain, DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif lainnya. Berbeda dengan *House of Representatives* dan *Senate* di Amerika Serikat yang mempunyai *original power* tertentu.

Bahkan ada bagian yang lebih melemahkan DPD yaitu hanya memberi pertimbangan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama justru dalam APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut politik negara tetapi kepentingan daerah.

Pasal 22 D ayat (3): Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti .

Fungsi pengawasan DPD tidak bersifat imperatif. Dalam ayat (3) ini dipergunakan kata dapat. Sama halnya mengajukan rancangan undang-undang juga tidak Imperatif (dapat). Tidak dapat dipahami suatu rumusan dalam UUD mengandung kaidah persuasif belaka. Hal ini menunjukkan lemahnya pemahaman mengenai rumusan normatif muatan UUD. Rumusan UUD tidak boleh mengambang, karena merupakan dasar bagi aturan hukum, kebijakan, dan segala tindakan negara. Dengan rumusan yang ketat saja masih dapat timbul sengketa konstitusi, atau kelalaian melaksanakan UUD.

Dari uraian analisis di atas, maka Ketentuan Pasal yang direkonstruksikan berkaitan dengan fungsi dan wewenang DPD dalam perspektif Negara kesatuan adalah pasal 22 D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Hasil rekonstruksi yang diharapkan adalah terciptanya keseimbangan wewenang antara DPD dengan DPR, maksudnya adalah fungsi dan wewenang DPD dalam hal tertentu adalah penuh atau bahkan lebih kuat daripada DPR (terlibat dalam penyusunan, pembahasan dan persetujuan RUU).

Jadi redaksional Pasal 22 D ayat (1) seharusnya DPD berwenang bukan dapat mengajukan RUU. Demikian juga pada pasal 22 D ayat (2) redaksional ketentuannya adalah: DPD berwenang membahas RUU yang berkaitan dengan hal-hal tertentu yaitu otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Demikian juga pada pasal 22 D ayat (3) seharusnya diatur DPD berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu sebagaimana dijelaskan di atas terhadap RUU di luar masalah daerah, maka tentu saja DPR yang memiliki kewenangan penuh, DPD sebatas ikut memberikan pertimbangan.

Berdasarkan teori pertingkatan norma dari Hans Kelsen, aturan UUD NRI Tahun 1945 akan dijabarkan oleh undang-undang. Sebagai missal UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang P3 dan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, adalah penjabaran Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945.. Pembentukan peraturan perundang-undangan disusun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Menurut Pasal 1 angka 9 UU P3 Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang didasarkan pada cita-cita Proklamasi dan landasan konstitusional negara hukum Indonesia dan sekaligus sebagai sarana pembangunan nasional.

Berdasarkan pasal tersebut di atas dapat ditafsirkan seolah-olah sistem perwakilan di MPR menganut sistem bikameral di mana MPR adalah forum bersama (*joint session*) antara DPR dan DPD. Namun demikian apabila diperbandingkan lebih lanjut lagi antara fungsi legislasi DPR dan DPD maka terlihat ketimpangan derajat konstitusional.

Pasal 22 C ayat (1): Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Sesuai dengan namanya sebagai badan perwakilan daerah, sebutan provinsi dalam pasal ini menunjukkan anggota DPD mewakili (rakyat) daerah provinsi, seperti halnya anggota Senat di Amerika Serikat yang mewakili negara bagian. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat provinsi yang bersangkutan. Hal ini membawa konsekuensi hanya penduduk yang berdomisili yang dapat menjadi calon dan dipilih menjadi anggota DPD. Selanjutnya hak memilih hanya berlaku dalam wilayah provinsi yang bersangkutan.

Pasal 22 C ayat (2): Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Rumusan ketentuan ini dapat lebih disederhanakan sehingga mencerminkan bahasa hukum yang baik dengan memecah menjadi dua ayat: (1) Jumlah anggota DPD sama dari setiap provinsi. (2) Seluruh jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.

Ketentuan Pasal 22 C ayat (2) sangat jelas menunjukkan pendekatan politik dan bukan pendekatan hukum. Jumlah anggota DPD akan bergeser-geser sesuai dengan pergeseran anggota DPR (ukuran minimal sepertiga). Dengan jumlah yang bergeser-geser itu, partai politik dapat melaksanakan bargaining setiap kali pemilihan untuk kemungkinan menggeser jumlah anggota DPR dan sekaligus menggeser jumlah anggota DPD. Tarik menarik yang timbul dari ketidakpastian tersebut akan mempengaruhi kecepatan penyelesaian undang-undang yang bersangkutan. Berbeda dengan pendekatan hukum yang menghendaki kepastian. Memperhatikan kepadatan penduduk rata-rata, dapat ditetapkan anggota DPD dari setiap propinsi tiga sampai lima orang. Tidak perlu memperhatikan pertimbangan sepertiga anggota DPR.

Pasal 22 C ayat (4): Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. Dari bahasa dan pengertian hukum, rumusan semestinya dimulai dari kedudukan, kemudian susunan. Kedudukan merupakan inti norma yang memberikan status hukum atau tempat suatu subjek dalam lalu lintas hukum. Sedangkan

susunan adalah norma untuk mengisi kedudukan. Dari kedudukan lahirlah susunan. Pada rubrik mengenai DPR, ketentuan semacam Pasal 22 C ayat (4) ini hanya menyebut susunan, tidak menyebut kedudukan (Pasal 19 ayat (2)). Ini lebih tepat, karena kedudukan telah dimuat dalam UUD. Dan kenyataan ini menunjukkan pula inkonsistensi dalam merumuskan ketentuan dalam UUD.

Secara tersirat kedudukan DPD telah diatur dalam UUD yaitu sebagai salah satu badan pembuat undang-undang tingkat pusat, walaupun tidak se penuh kedudukan DPR. Eksistensi DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk memperkuat ikatan simpul kumpulan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperkokoh persatuan kebangsaan seluruh wilayah nusantara, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah serta serasi dan seimbang. Keberadaan DPD diharapkan dapat menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah dalam kebijakan pembangunan nasional.

Sebagai penjabaran Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945, seharusnya UU MD3 tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Namun pada kenyataannya sesuai pembahasan di bawah, akan terlihat adanya distorsi wewenang DPD dalam UU MD3 itu. Berdasarkan ketentuan UU MD3, DPD dapat mengajukan usul suatu RUU ke DPR. Apabila suatu RUU disetujui atau disetujui dengan perubahan, RUU tersebut akan menjadi RUU usul DPR. Selanjutnya, terhadap RUU usul DPD yang telah diadopsi menjadi RUU usul DPR, pimpinan DPR akan meminta kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan yang akan membahas RUU tersebut di DPR. Pembahasan atas sebuah RUU di DPR dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I dilaksanakan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Baleg, rapat Banggar, atau rapat Pansus. Sementara itu, pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna yang merupakan forum pengambilan keputusan. Dari kedua tingkat pembicaraan tersebut, DPD RI hanya dapat mengambil peran pada pembicaraan tingkat I. Hal tersebut juga hanya dilakukan dalam bentuk penyampaian pendapat mini yang disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I. Ada atau tidak adanya pendapat mini dari DPD terhadap sebuah RUU tidak menyebabkan terhentinya atau tidak sahnya pembicaraan tingkat I sehingga pembahasan terhadap sebuah RUU dapat dilanjutkan pada tingkat II.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Syamsul Bachrie terkait dengan tidak adanya keikutsertaan DPD dalam pengambilan keputusan dalam artian ikut dalam persetujuan bersama antara DPR dan Presiden pasca Putusan MK, akan menyebabkan UU tersebut cacat yuridis.¹⁷⁴

“UU yang dibentuk dikatakan cacat yuridis manakala DPD tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan terhadap suatu RUU yang sedang dibahas.”

Dalam proses legislasi, ketimpangan ini semakin terlihat. Pasal 20 ayat (1) UU P3 mengatur: “Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah”. Norma Pasal 20 ayat (1) ini tidak sejalan dengan maksud Pasal 22 D UUD NRI 1945 bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah... .” Demikian pula ketentuan Pasal 20 Ayat (3) UU P3 Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

Pengaturan ini menunjukkan fungsi DPD untuk mengajukan RUU didistorsi seolah-olah sama seperti fraksi dan komisi sebagai alat kelengkapan DPR. DPD hanya berwenang untuk mengusulkan RUU untuk diajukan kepada DPR, selanjutnya usul RUU DPD tersebut bergantung dari tindak lanjut DPR. Dengan kata lain DPD merupakan sub ordinat dari DPR atau hanya sebatas organ pelengkap DPR di dalam sistem parlemen dua kamar.

Sama halnya dengan pengaturan fungsi dan wewenang DPD dalam UU MD3 di atas, pengaturan fungsi DPD dalam UU P3 sebagaimana dipaparkan diatas ternyata juga tidak sesuai dengan asas peningkatan norma. UU sebagai penjabaran norma dalam UUD, mengatur norma yang tidak sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh UUD. Hal mana menyebabkan tidak maksimalnya DPD melaksanakan fungsi konstitusionalitasnya. Demikian juga mencermati ketentuan Pasal 65 ayat (3) UU P3, keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Pasal 150 ayat (3) UU MD3 juga mengecualikan DPD untuk terlibat dalam pembahasan DIM sebagaimana DPR dan Pemerintah, padahal pengajuan dan pembahasan DIM justru merupakan inti dari pembahasan RUU dan menentukan politik hukum dari suatu RUU.

¹⁷⁴ Wawancara dengan Syamsul Bachrie, Guru Besar Ilmu Hukum FH Unhas, di Gedung Rektorat Unhas, Senin 15 Agustus 2016.

Ajaran Kelsen menjelaskan proses terbentuknya sistem yang berasal dari serangkaian norma, termasuk masuknya suatu norma ke dalam sistem tertentu sehingga konstruksi ajaran Kelsen juga menjelaskan validitas dari suatu norma. Eksistensi suatu norma adalah untuk mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain atau terhadap lingkungannya. Suatu norma berlaku karena dimilikinya daya laku atau keabsahan.

*"The reason for the validity of a norm is always a norm, not a fact."*¹⁷⁵

Hans Kelsen memberikan prinsip mengenai runtutan norma. Sebuah norma tidak bisa jika dilandaskan berdasarkan sebuah peristiwa faktual karena norma hanya dapat diruntut dengan sesama norma hingga pada norma dasarnya di mana tidak ada lagi norma yang membentuk di atasnya. Sebagaimana dilanjutkan pada prinsip dasar kedua; *"A norm the validity of which cannot be derived from a superior norm we call a 'basic' norm"* (norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, yang disebut norma dasar).¹⁷⁶ Menurut norma harus diuji dengan norma, hierarki norma jika ditarik hingga ke atas sampai tidak ditemukan norma pembentuk lagi maka norma terakhir tersebut disebut sebagai norma dasar.

Kelsen memposisikan konstitusi sebagai norma hukum pembentuk regulasi-regulasi di bawahnya.¹⁷⁷ Secara normatif konstitusi menjadi rujukan terakhir dari bangunan *legal order*.

Menurut Hans Kelsen norma itu bertingkat-tingkat dalam suatu susunan hierarki di mana norma yang di bawahnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*ground norm*) yang tidak dapat kita telusuri lagi siapa pembentuknya atau dari mana asalnya.

Menurut Hans Kelsen hukum termasuk dalam sistem yang dinamis karena selalu terbentuk dan dihapus oleh otoritas yang berwenang membentuknya. Dalam hal ini tidak dilihat dari segi norma tersebut tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah apabila dibuat oleh otoritas yang berwenang

¹⁷⁵ Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. Translated By: Anders Wedberg. New York: Russel & Russel. Hal. 3.

¹⁷⁶ *Ibid.* Hlm. 3.

¹⁷⁷ Arief Sidharta. *Teori Murni tentang Hukum*. Dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (Eds.), *Filsafat Hukum*. Hal. 57-58.

membentuknya dan berdasarkan norma yang dibentuk oleh norma yang lebih tinggi.

DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari Senate sebagai perwakilan negara bagian, dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat. Di Amerika Serikat, ke dua unsur perwakilan tersebut dinamakan Congress. Pasal 1 ayat (1) UUD Amerika Serikat Tahun 1787 mengatur, *All legislative powers here in granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*.¹⁷⁸

Keberadaan DPD disebabkan juga adanya gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah dalam politik dan pengelolaan negara, dan adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berakhir pada tuntutan separatisme. DPD sebagai lembaga yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara.

Salah satu konsekuensi gagasan adanya dua kamar adalah diperlukannya nama bagi badan perwakilan atau parlemen itu. Di Belanda disebut *Staten Generaal* yang terdiri dari *de Eerste Kamer* (perwakilan dari daerah) dan *de Tweede Kamer* (perwakilan seluruh rakyat). Di Inggris, namanya *Parliament* yang terdiri dari *House of Lords* (perwakilan golongan) dan *House of Commons* (perwakilan seluruh rakyat).

Di Indonesia bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁷⁹ MPR seharusnya bukan lingkungan jabatan yang memiliki wewenang sendiri karena telah melekat pada wewenang DPR dan DPD. Dalam UUD Amerika Serikat yang ada hanya wewenang Congress dan pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya. Parlemen negara modern berfungsi mewakili keinginan rakyat, sekaligus juga merupakan tempat membahas dan mengawal kepentingan daerah. Menurut Montesquieu, suatu representative body dibentuk untuk membuat undang-undang. Fungsi legislasi berkenaan dengan wewenang untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.

¹⁷⁸ Bagir Manan (V). 2003. *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. FH UII Press, Yogyakarta. Hlm. 53.

¹⁷⁹ Pertimbangan hukum Hakim MK pada Putusan Nomor 10/PUU/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang MD3: "Keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR bukanlah berarti bahwa sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, melainkan sebagai gambaran tentang sistem perwakilan yang khas Indonesia." Sekretariat MKRI, *Putusan MK tentang Pasal- Pasal UUD 1945* (Periode 2003 – 2008).

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU meliputi empat bentuk kegiatan yaitu Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*), Pembahasan RUU (*law making process*), Persetujuan atas pengesahan RUU (*law enactment approval*) dan Pemberian persetujuan pengikatan/ratifikasi atas perjanjian/ persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.¹⁸⁰

Dalam pembentukan UU berdasarkan konstruksi UUD NRI Tahun 1945, DPR ikut dalam semua tahapan pelaksanaan fungsi legislasi sedangkan DPD ikut mengusulkan, membahas, dan juga memberikan pertimbangan pada RUU tertentu dan tidak ikut serta dalam tahap persetujuan. Karena tidak utuhnya wewenang mengikuti semua tahapan pembentukan UU itu, dapat diartikan bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi.

Penguasaan yang benar atas ilmu perundang-undangan akan memberikan kontribusi positif bagi profesi pembentuk hukum.¹⁸¹ Ketidacermatan dalam menguasai hukum perundang-undangan yang berlaku dapat menjadi sebab cacatnya aturan hukum yang dibentuk.

Perundang-undangan mempunyai fungsi yang strategis bagi penyelenggaraan negara. Perundang-undangan memiliki fungsi perlindungan dan pembatasan.¹⁸² Fungsi perlindungan adalah fungsi perundang-undangan untuk memberikan jaminan perlindungan hubungan hak dan kewajiban dalam kehidupan bersama. Sedangkan fungsi pembatasan karena perundang-undangan membatasi penggunaan hak dan kewajiban agar tidak merugikan hak orang lain.¹⁸³

Bagian yang sangat strategis dalam tahapan penyusunan perundang-undangan adalah mengisi rumusan perundang-undangan dengan pilihan norma atau pedoman tingkah laku yang tepat dan proporsional. Penyusun peraturan perundang-undangan harus dapat membedakan pengertian aturan dengan kaidah hukum.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Jimlye Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta. Hlm 32.

¹⁸¹ Frans Limahelu. 2000. "Law: Professional, Leadership Based Upon Skill and Value." *Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Airlangga*. 12 Agustus 2000. Hlm 12.

¹⁸² Burkens, M.C. 1990. *Beginnelsen van de Democratische Rechtsstaat*. W.E.J. Tjeenk Willink. Zwolle. Hlm 25.

¹⁸³ Philipus M. Hadjon. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis*. Op.Cit. Hlm 6

¹⁸⁴ Bruggink, J.J.H. 1999. *Refleksi tentang Hukum*. Alih bahasa Arief Sidharta. Citra Adiyta Bhakti. Bandung. Hlm. 82.

Aturan merupakan bentuk formal dari produk hukum. Terminologi umum yang digunakan untuk mengatakan aturan adalah *rules*. Norma perilaku itu dapat dibagi dalam empat jenis, yaitu:¹⁸⁵

1. Perintah (*geboed*), ini adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
2. larangan (*verboed*), ini adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
3. Pembebasan/dispensasi (*vrijstelling*), ini adalah pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diperintahkan/diharuskan.
4. Izin/permisi (*toestemming*), ini adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

Sedangkan dari sifatnya, suatu norma menurut Philipus Hadjon memiliki 4 sifat khas yaitu sebagai berikut:¹⁸⁶

- a. Norma umum-abstrak, misal undang-undang
- b. Norma individual-konkrit, misal KTUN
- c. Norma umum-konkrit misal rambu lalu lintas yang dipasang di suatu tempat, berlaku bagi semua pemakai jalan namun hanya berlaku di tempat itu saja
- d. Norma individual-abstrak misal izin gangguan.

Bagian dalam peraturan perundang-undangan terdiri atas norma hukum, unsur berlaku keluar, dan unsur bersifat umum. Dalam konsep perancangan peraturan perundang-undangan yang akomodatif sebagaimana diperkenalkan oleh Achmad Ruslan dengan teori *Three Pilars of Quality of Legal Product* dinyatakan peraturan perundang-undangan bersifat akomodatif manakala bersifat humanis dan egaliter dengan mengedepankan prinsip keadilan. Peraturan yang akomodatif dapat diperinci karakteristiknya sebagai berikut:¹⁸⁷

1. Terpenuhinya nilai-nilai fundamental yang menjelmakan karakter bangsa dan asas-asas/prinsip-prinsip yang bersifat umum dan khusus;
2. Terpenuhinya pengakuan, penghormatan, pemenuhan, perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia;

¹⁸⁵ Bruggink J.J.H. 1999. *Ibid*. Hlm. 100.

¹⁸⁶ Philipus M. Hadjon, *et.al.* (VII). 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Gajah Mada University Press. Hlm. 125.

¹⁸⁷ Achmad Ruslan. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Rangkang Education-Republic Institute. Yogyakarta. Hlm. 150.

3. Terpenuhi standar kejelasan perumusan norma yang terdiri atas hak dan kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, larangan dan sanksi serta kebolehan
4. Terpenuhi kejelasan tentang norma, subjek baik dari segi kedudukan, maupun dari segi perilaku dalam hubungan hukum, dan objek/sasaran pengaturannya serta wilayah dan waktu keberlakuannya
5. Terpenuhi syarat-syarat atau prosedur untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu, kondisi/keadaan, peristiwa, serta hubungan hukum bagi subjek pemegang peran (Spp) dan subjek aparat pelaksana (Sap)
6. Terpenuhi kejelasan penyelesaian perkara (jika relevan)
7. Terpenuhi aspek dana dan fasilitas bagi penerapan dan penegakannya
8. Memiliki kekuatan adaptasi dan prediktibilitas yang tinggi terhadap setiap perubahan kondisi masyarakat, dan;
9. Memiliki konsistensi terhadap prinsip-prinsip konstitusi termasuk dalam hal kejelasan dan kerincian tentang syarat-syarat atau prosedur pendelegasian pengaturan lebih lanjut (jika ada).

Keseluruhan karakteristik di atas merupakan satu kesatuan untuk menentukan apakah kualitas suatu perundang-undangan akomodatif atau tidak.¹⁸⁸

Berdasarkan pada uraian di atas, dikaitkan dengan norma yang mengatur tentang fungsi DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU pelaksanaannya (UU MD3 dan UU P3), ditemukan adanya ketidaksinkronan norma yang bisa berimplikasi terhadap tidak maksimalnya peng-akomodasian kepentingan daerah melalui bidang legislasi.

1.1 Penguatan DPD di Bidang Legislasi dalam Konfigurasi dan Institusionalisasi Politik dan Hukum

Istilah legislasi berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, misalnya, mengartikan *legislation* sebagai (1) *the whole or any part of a country's written law* dan (2) *the process of making written law*.¹⁸⁹ Demikian juga halnya dengan John M. Echols

¹⁸⁸ *Ibid.* Hlm. 151

¹⁸⁹ Elizabeth A. Martin and Jonathan Law. 2006. *A Dictionary of Law*, Sixth Edition. Oxford University Press, New York. Hlm. 311.

dan Hassan Shadily menerjemahkan *legislation* sebagai (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang.¹⁹⁰ Sedangkan Bryan A. Garner mengartikan legislasi sebagai *law making*.¹⁹¹ Secara umum, produk legislasi terdiri dua jenis, yakni *acts*¹⁹² (undang-undang) dan *subsidiary legislation* (peraturan dibawah UU).

Hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan DPD sebagai lembaga perwakilan tingkat pusat yang baru.¹⁹³ Denny Indrayana menyatakan bahwa pembentukan DPD merupakan salah langkah untuk melakukan reformasi lembaga legislatif.¹⁹⁴ DPD muncul karena ketidakjelasan fungsi Utusan Daerah dalam MPR sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam hal ini, Bagir Manan berpendapat bahwa MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD.¹⁹⁵ Keberadaan DPD memunculkan konsep weak bicameral, dikarenakan mempunyai wewenang yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan. Fungsi DPD yang sudah dilemahkan sejak lahir atau sudah cacat sejak lahir ini semakin diperlemah dengan kurang jelasnya prosedur pelaksanaan wewenangnya.

Meskipun fungsi legislasi diatur pada UUD NRI Tahun 1945, tetapi DPD bukan merupakan lembaga yang mempunyai kekuasaan penuh dalam pembuatan undang-undang. Kewenangan DPD di bidang legislasi tidak sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan Presiden.

Kedudukan DPD sebenarnya kontras dengan model sistem pembagian dua kamar. Hal tersebut dikarenakan DPD merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*). Urgen untuk dicermati kewenangan DPD di bidang

¹⁹⁰ John M. Echols dan Hassan Shadily. 1995. *Kamus Inggris Indonesia*. Gramedia, Jakarta. Hlm. 353.

¹⁹¹ Bryan A. Garner (Ed.) 2004. *Op. cit.* Hlm. 910.

¹⁹² *Acts: These are laws Parliament has enacted. Sometimes Acts are called 'Acts of Parliament'. Less often Acts are called 'primary legislation' to distinguish them from subsidiary legislation. Usually they each have the word 'Act' in their title. Sedangkan Subsidiary legislation. These are laws made by people using powers that Parliament, by means of its Acts, has given them. Sometimes these laws are called delegated legislation or subordinate legislation. The Governor is the How to read legislation, person most often given power by WA's Acts to make subsidiary legislation. Subsidiary legislation typically takes the form of regulations, local laws, by-laws, planning schemes, rules. See, Parliamentary Counsel's Office. 2011. How to read legislation, a beginner's guide. Government of Western Australia Department of the Attorney General. Hlm. 2-3.*

¹⁹³ Bagir Manan (III). *Op. Cit.* Hlm. 53.

¹⁹⁴ Denny Indrayana. 2007, *Op. Cit.* Hlm. 372.

¹⁹⁵ Bagir Manan. (V). *Op. Cit.* Hlm. 75.

legislasi sebelum Putusan MK sebagaimana ditur dalam. Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.”

Pasal ini memperlihatkan bahwa DPD “tidak ada”. Jika DPD dibentuk untuk mempunyai kewenangan legislasi, seharusnya DPD terlibat pada setiap tahap pembentukan suatu UU.

Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 terdapat fungsi legislasi DPD. Tetapi UU P3 telah menafikan keberadaan DPD, dimana hanya DPR dan Pemerintah yang berwenang mengajukan RUU. Apabila DPD ingin mengajukan RUU, haruslah disampaikan terlebih dahulu kepada DPR dan bila DPR menerimanya maka itu pun dianggap diajukan oleh DPR, karena DPD bukanlah lembaga yang bisa mengajukan RUU untuk dibahas. Sesuai dengan teori, dalam dinamika norma secara vertikal, UU melaksanakan perintah UUD, sehingga jika UU bertentangan dengan UUD maka ketentuan dalam UUD maka implikasinya norma dalam UU itu tidak sah berlakunya.

Lahirnya UU MD3 tidak menyebabkan fungsi dan wewenang DPD dalam pembentukan undang-undang menjadi lebih kuat. Sehingga sebenarnya posisi DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia belum sesuai dengan prinsip bikameral, yaitu prinsip yang berimbang yang dijalankan oleh dua kamar.

Dalam model bikameral dengan wewenang *Upper House* yang kuat, biasanya ada pola interaksi yang intensif atau lebih dikenal dengan istilah *joint session* antara *Lower House* dan *Upper House*, karena keduanya dipandang sebagai lembaga legislatif yang posisinya relatif sejajar. Interaksi antara DPD dan DPR di bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan dianggap bukan dalam prosedur kelembagaan melainkan berupa masukan yang bersifat fakultatif sebelum Pembahasan. Dengan demikian, sidang gabungan (*joint session*) tidak terjadi di bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan.

Pada parlemen bikameral dengan *Upper House* yang lemah semacam ini juga dikenal di beberapa negara seperti Barbados, Irlandia, Thailand, Namibia, dan Austria. Di Barbados dan Irlandia *Upper House*, juga tidak memiliki wewenang dalam soal legislasi. Sementara di Thailand dan Namibia ada semacam komisi yang mempertemukan *Upper* dan *Lower House*, dalam membahas RUU.

Bahkan di Austria, *Upper House* diberi kewenangan untuk menyatakan keberatan terhadap suatu RUU.

Secara historis, penciptaan sistem bikameral, baik di federal dan varian aristokrat, selalu ada konsesi kepada negara yang berisiko kehilangan kekuasaan dalam pengaturan baru. Dalam demokrasi, pilihan sistem bikameral muncul sebagai sarana menghilangkan ketakutan tentang konsekuensi dari demokratisasi dan rekonsiliasi didirikan elit dengan proses demokratisasi.¹⁹⁶

Dalam negara modern dan negara demokrasi yang maju, argumentasi filosofis dalam memilih sistem parlemen bikameral, menurut beberapa ahli yang sependapat, misalnya, Patterson & Mughan,¹⁹⁷ Tsebelis & Money,¹⁹⁸ dan Philip Norton,¹⁹⁹ mereka sependapat bahwa konstruksi filosofis dalam memilih opsi model parlemen bikameral tidak terlepas dari kemungkinan memberikan pertimbangan ulang dengan ruang yang berbeda di lembaga legislatif dalam fungsi pembentukan hukum, sehingga mungkin untuk menghindari kesalahan dan meningkatkan kualitas yang baik dan stabilitas dalam membuat undang-undang.

Selain argumentasi meningkatkan kualitas yang baik dan stabilitas dalam pembentukan hukum pada parlemen model bikameral, menurut Mag Russel bahwa dalam model parlemen bikameral juga dapat meningkatkan efisiensi karena mungkin untuk membagi beban kerja legislatif antara dua kamar.²⁰⁰

Untuk semua Senat, partisipasi dalam pembentukan undang-undang adalah tugas yang paling penting. Biasanya Senat memiliki hak veto dalam hal itu. Persetujuan Senat adalah persyaratan di mana Senat dapat mengirim kembali usulan untuk majelis rendah dengan komentar atau amandemen, meskipun keputusan tetap menjadi kewenangan majelis rendah. Sebuah hak mutlak veto untuk Senat terlihat terutama dalam sistem presidensial dengan bentuk negara federal seperti Amerika Serikat.²⁰¹

¹⁹⁶ James P. Ketterer. 2001. *One Chamber to Two: The Case of Morocco*. Baldwin & Shell. Hlm. 146

¹⁹⁷ Samuel C. Patterson & Anthony Mughan. 1999. *Senates and the Theory of Bicameralism*. Ohio University Press. Hlm. 9-16

¹⁹⁸ George Tsebelis & Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge. Hlm. 32-35.

¹⁹⁹ Philip Norton. How Many Bicameral Legislatures Are There?. *The Journal of Legislative Studies*, Vol.10, No.4 (2004). Hlm. 6-7.

²⁰⁰ Meg Russell. 2001. What are Second Chambers for?. *Oxford Journals Volume 54, Issue 3. Parliamentary Affairs*. Hlm. 442. Lihat juga pendapat yang sama dalam Philip Norton. 2007. *Adding Value? The Role of Second Chambers Asia Pacific, Law Review*, Vol. 15, no. 1. Hlm. 8.

²⁰¹ Betty Drexhage. 2015. *Bicameral Legislatures an International Comparison*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, Hlm. 22.

Di beberapa negara, jika senat memiliki hak suspensori veto dan atau hak amandemen, putusan di atasnya yang tersisa untuk majelis rendah tanpa penundaan lebih lanjut. Misalnya, yang terjadi di Spanyol, Polandia, Republik Ceko, Irlandia, Slovenia, Jepang dan Austria. Jika itu tidak mungkin, atau dalam beberapa kasus dianggap tidak diinginkan, mekanisme yang diperlukan untuk mendorong kedua kamar untuk menerima teks identik. Mekanisme tersebut juga mungkin di mana senat memiliki hak mutlak veto tanpa hak formal amandemen, seperti di Jerman, di mana proposal dapat disebut komite mediasi.

Mekanisme penyelesaian sengketa yang paling umum adalah shuttle disebut atau *navette*, di mana teks-teks yang dikirim bolak-balik antara dua kamar sekali atau beberapa kali. Di Italia, Kanada dan Australia ini adalah satu-satunya mekanisme RUU berjalan bolak-balik sampai teks identik diadopsi di kedua kamar atau RUU tersebut ditarik dari agenda.

Arend Lijphart berpendapat, ada 3 faktor yang dimiliki dalam suatu parlemen bikameral kuat:²⁰²

"Firstly, the formal powers of the senate. Usually, in the event of a conflict, the decision of the senate can be over ridden by the lower house. Among the 36 countries that Lijphart studied in 2012 - both parliamentary and presidential systems - he mentions Italy, Switzerland, the USA, Argentina and Uruguay as systems where formally, both chambers have an equal position. Once that was also the case in Belgium, Denmark and Sweden, but the latter two countries have since switched to a unicameral system and in Belgium, since 1993, there has been no question of equality anymore.

The second factor that Lijphart considers important is the method of election or selection of the senators. Senates who have no direct electoral legitimacy, because they are elected indirectly or even appointed, lack the democratic legitimacy and therefore the actual political influence that they would have if they were directly elected, even if they sometimes have apparently strong powers (example: in Canada). On the other hand, a senate that is directly elected can use this to compensate to an extent a lack of formal powers.

The third factor that Lijphart takes in to account is the question of whether minorities are over-represented in the senate. Usually this takes the form of an over-representation of smaller states or provinces in relation to their size, as in the USA, Canada, Australia, Germany and Switzerland, or an over-representation of rural areas compared with

²⁰² Arend Lijphart. 2012. *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale. Hlm. 192.

urban areas, as in France. In Australia, minorities in the senate are better represented, since elections to the senate use the system of proportional representation, while the majority system is used for elections to the lower house. In other bicameral systems, both chambers are elected via a comparable electoral system, such as in Italy and (apart from the indirect character of the elections) also in the Netherlands. Lijphart considers a senate stronger if its composition differs from that of the other chamber.”

Arendt Lijphart membuat analisis kekuatan bikameralisme di negara yang diteliti berdasarkan ketiga faktor di atas. Sistem terkuat jika kedua kekuatan dan legitimasi dari kedua kamar adalah sama kuat, serta dimilikinya fungsi legislasi yang seimbang (*symmetrical and incongruent chambers*).

Terkait fungsi legislasi Betty Drexhage menyatakan:

*“After the crisis of the ‘eighties and ‘nineties, the senate once again devoted more of its energies to improving the quality of legislation and protection of basic rights.”*²⁰³ (Setelah krisis pada tahun 80 an dan 90 an, senat sekali lagi mengabdikan lebih dari energinya untuk meningkatkan kualitas legislasi dan perlindungan hak-hak dasar).”

Dengan demikian, dalam konfigurasi politik dan hukum, adalah suatu keniscayaan bagi DPD untuk terlibat penuh di bidang legislasi dalam mengawal pembangunan nasional dan pemenuhan aspirasi rakyat daerah di Indonesia.

2.1 Politik Hukum Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 memberikan penafsiran atas Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) juncto Pasal 20 dan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam ratio decidendi Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dinyatakan bahwa:

“Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya

²⁰³ Betty Drexhage. 2015. Op. Cit. Hlm. 40

dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presiden-lah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.”

Berdasarkan *ratio decidendi* tersebut, Putusan MK menempatkan DPD dalam kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Baleg DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi fungsi DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. MK menafsirkan bahwa:

“Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan.”

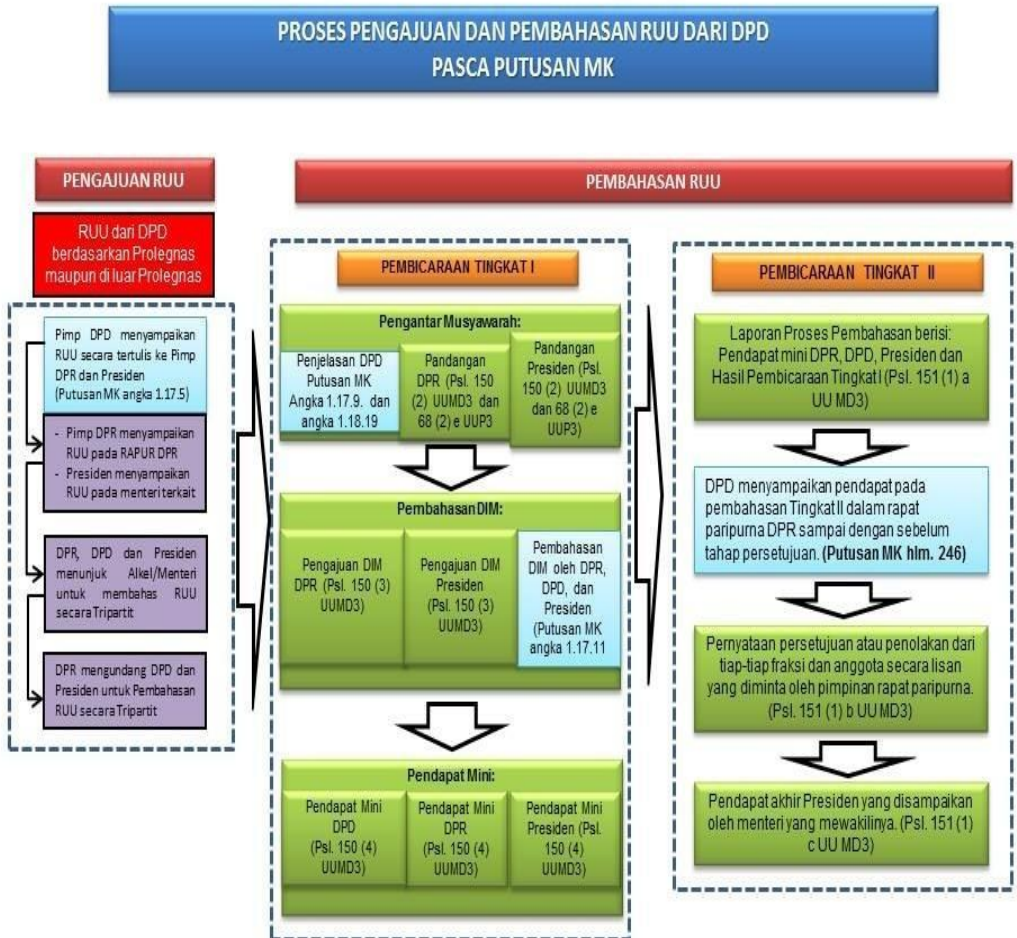
Pada tahap Prolegnas, kedudukan DPD adalah seimbang dengan DPR dan Presiden pada Pembahasan tingkat I, meskipun kemudian pada Pembahasan Tingkat II, DPD tidak memiliki kewenangan untuk menyetujui suatu RUU menjadi UU.

UU MD3 lahir dalam situasi perubahan konfigurasi dan konstelasi politik pasca Pemilu tahun 2014. Implikasinya, kepentingan politik partai-partai berikut faksi-faksinya yang berada di DPR juga mengalami perubahan. Situasi politik demikian mempunyai peran

memuluskan kepentingan politik faksi mayoritas di DPR. Dilakukan perubahan UU MD 3 tetapi bukan dalam konteks melaksanakan Putusan MK.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Achmad Ruslan,²⁰⁴ DPD sudah cukup mendekati ideal dan sudah mengambil keputusan dalam pembahasan DIM. Frasa “ikut membahas” seperti telah diputus MK, bahwa DPD memiliki wewenang yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan daerah. Setiap RUU dibahas untuk memperoleh persetujuan bersama. Dengan demikian pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat ini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Jadi secara substantif, sebenarnya DPD sudah mengambil keputusan berupa setuju atau tidak dalam pembahasan DIM tersebut.

²⁰⁴ Wawancara dengan Achmad Ruslan, Guru Besar Ilmu Hukum FH Unhas Makassar, pada tanggal 16 Agustus 2016, di Kampus FH Unhas.



Bagan 1. Alur Pengajuan dan Pembahasan RUU Menurut Peraturan DPD Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan RUU Yang Berasal Dari DPD RI

Dari bagan tersebut terlihat bahwa domain RUU bukan hanya Presiden dan DPR saja. DPD juga dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan melakukan pembahasan sebelum dilakukan persetujuan oleh DPR dan Presiden.

Terkait dengan politik hukum legislasi pasca putusan MK tersebut, menurut Sebastian Salang:²⁰⁵

²⁰⁵ Hasil Wawancara dengan Sebastian Salang, LSM Formappi pada tanggal 17 Nopember 2015 di Jakarta.

“Terkait dengan fungsi DPD skala prioritas RUU ditentukan oleh 3 pihak yaitu DPR, Pemerintah dan DPD. Tapi dalam praktiknya yang menentukan sebenarnya Baleg DPR. Tentang kamar, dalam prosesnya DPD ikut membahas rancangan UU tetapi belum sampai pada pengambilan keputusan.”

Lebih lanjut menurut Sebastian Salang terkait dengan keterlibatan DPD dalam pembahasan sebelum pada tahap persetujuan antara DPR dan Presiden, sebagai berikut:

“DPD tetap sub ordinat dari DPR. Ke depannya, DPD siap diperlakukan secara sewenang-wenang oleh DPR terutama dalam pembahasan RUU, karena DPD sulit mengimbangi DPR. DPD tidak perlu ngotot dalam pembahasan RUU. Sebagai saran sebaiknya DPD mengubah strategi misalnya dengan menyampaikan ke publik suatu wacana tentang RUU, maksudnya rebut dahulu opini publik sehingga publik ingat jika RUU itu sebenarnya merupakan usulan dari DPD.

Pasal 71 huruf C UU MD3 mengatur sebagai berikut:

“Membahas RUU yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat & daerah, pembentukan & pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam & sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat & daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR & Presiden.”

Norma Pasal 71 c Undang-Undang MD3 mengabaikan Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, karena DPD tidak ikut membahas RUU, padahal Putusan MK justru memberikan kewenangan untuk membahas RUU secara terbatas kepada DPD. Norma Pasal 71 huruf c juga mengabaikan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 karena hanya menunjuk RUU dari Presiden atau DPR.

Fungsi DPD di bidang legislasi berdasarkan UU MD3 telah dilemahkan. Pasal 170 ayat (5) yang telah mengabaikan Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 karena mendelegitimasi kewenangan konstitusional DPD dalam pembahasan RUU. Di dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 sebenarnya ketentuan pasal 170 ayat (5) sudah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Realitas normatif dan implikasi praktik tersebut berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 justru bukan lagi terjadi praktik *soft bicameralism*. Justru realitas yang terjadi adalah praktik unikameral.

3.1 Analisis Pembentukan Undang-Undang Sebagai Politik Hukum Legislasi Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, Tatib DPR, dan Peraturan DPD

Penyusunan Prolegnas dan Penyusunan RUU oleh DPD

Amandemen Ketiga UUD NRI 1945 telah mengubah wajah parlemen Indonesia. Perubahan tersebut termuat dalam ketentuan Bab VII A, Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945, yakni dengan dimunculkannya DPD sebagai lembaga tinggi negara yang berfungsi merepresentasikan kepentingan daerah dalam konstelasi kebijakan politik nasional berdampingan dengan representasi politik yang diwadahi oleh DPR. Mekanisme check and balance dalam kerangka pembentukan UU menjadi paradigma perubahan konstitusi. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa NKRI memerlukan kamar kedua seperti DPD karena dua alasan utama, yaitu:

- a. Dipergunakan sebagai penyeimbang antara pemerintah pusat dan daerah serta penguatan demokrasi yang memerlukan partisipasi tidak hanya berdasarkan pandangan politik melainkan partisipasi rakyat daerah dalam pengambilan keputusan politik nasional;
- b. Diperlukan untuk memperkuat unitarisme, khususnya dalam hal menyatukan daerah-daerah terkait dengan persoalan kebhinnekaan.

Kedua alasan utama tersebut tampak jelas menjadi landasan terbentuknya DPD pada waktu amandemen UUD 1945 yakni merespons tuntutan reformasi untuk melaksanakan sistem pemerintahan *demokrasi-desentralistik* guna merombak sistem pemerintahan *otoritarian-oligarkhis-sentralistik*.

Oleh sebab itulah keberadaan DPD yang selalu dikaitkan dengan bentuk negara serikat, adalah tidak benar, karena sejatinya keberadaan kamar kedua yakni DPD dilandasi oleh adanya kebutuhan untuk mengimbangi kekuatan Pemerintah yang telah dihegemoni oleh Partai Politik. DPD hadir untuk mengurangi hegemoni Parpol dalam konteks pengambilan keputusan politik nasional melalui legislasi.

Sebagai kamar kedua dan mewakili kepentingan Daerah, sebetulnya DPD melakukan *oposisi konstruktif* kepada Pemerintah. Artinya DPD akan selalu melakukan koreksi atau evaluasi kebijakan politik nasional yang tidak ramah dengan kepentingan Daerah. DPD

sebagai representasi kepentingan daerah menjadi saluran bagi daerah-daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum untuk menyampaikan *support* maupun *demand* berbagai kebijakan politik nasional dalam wujud UU.

Proses legislasi terdiri atas perencanaan, proses perumusan UU melalui pengajuan usul ataupun RUU baik berasal dari Pemerintah, DPR maupun DPD serta ketiga, proses pembahasan RUU (melalui mekanisme pembicaraan dua tingkat). Oleh sebab itu proses legislasi model tripartit pasca Putusan MK, seyogianya diimplementasikan ke dalam 3 tahapan tersebut.

a. Penyusunan Prolegnas di Internal DPD

Dalam lingkup kebijakan publik yang bersifat nasional, Prolegnas merupakan instrumen perencanaan penyusunan kebijakan publik dalam wujud norma tertulis yang berbentuk UU. Konstruksi kebijakan publik melalui UU merupakan keniscayaan agar kebijakan publik tersebut dapat diberlakukan dan bersifat umum, serta mengandung unsur paksaan.

Menurut John Kingdon dalam setiap pembentukan atau perubahan kebijakan publik, setidaknya ada 3 jenis arus yang perlu dikelola dan disinergikan dengan baik, yaitu:

1. Arus permasalahan (*stream of problems*);
2. Arus kebijakan (*stream of policies*); dan
3. Arus perpolitikan (*stream of politics*).²⁰⁶

Dari 3 jenis arus yang perlu dikelola dan disinergikan tersebut yang harus dicermati dalam proses legislasi model tripartit adalah menyangkut arus permasalahan (*stream of problems*) dan arus perpolitikan (*stream of politics*). Sedangkan arus kebijakan (*stream of policies*) terkait dengan teknik penyusunan kebijakan publik yang akan dituangkan dalam UU.

Dalam arus permasalahan (*stream of problems*), isu utamanya terkait dengan bagaimana membangun agenda setting kebijakan publik. Dalam tahap agenda setting, ada beberapa pertanyaan yang sering diajukan, yaitu undang-undang apa saja yang perlu dibentuk/diubah? Mengapa undang-undang itu perlu dibentuk/dirubah? Apa urgensi dan relevansinya dari pembentukan/perubahan undang-undang tersebut?

²⁰⁶ John Kingdon. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins Publishers. New Yorks.

Dalam jalur ini biasanya memulai aktivitas dengan melakukan identifikasi masalah. Targetnya adalah mendapatkan kejelasan akan masalah, dan atas dasar rumusan itu ditawarkan solusi atas masalah. Oleh sebab itu, setiap Undang-undang yang akan dibentuk seharusnya dimulai dengan riset kebijakan, sehingga bisa diketahui dengan jelas apa saja masalah yang ditemui, mengapa masalah itu terjadi? Apakah solusi atas masalah itu perlu dimasukkan dalam Undang-undang atau cukup di peraturan perundangan lainnya? Riset kebijakan ini menjadi basis perencanaan penyusunan Prolegnas di DPR, DPD, dan Presiden.

Pasal 18 UU P3 menyebutkan bahwa dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar RUU didasarkan atas:

- a. Perintah UUD NRI1945;
- b. Perintah Ketetapan MPR;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Jika mencermati ketentuan tersebut di atas, maka agenda setting UU sebagai bentuk normatifikasi kebijakan publik, sebagian besar didasarkan oleh arus atas (*top down*). Artinya, proses *agenda setting* UU harus ada karena perintah konstitusi ataupun kesepakatan elite di antara DPR dan Pemerintah. Konstruksi yang demikian ini sering muncul deviasi ketika proses pembentukan UU sering dijadikan semacam "*project*" oleh Kementerian maupun alat kelengkapan DPR. Di sisi lain, proses agenda setting yang berasal dari "bawah", walaupun dimungkinkan namun prosesnya tidak diatur dengan jelas.

Berpijak dari hal di atas maka dalam upaya memperkuat *agenda setting* dalam proses pembentukan UU perlu didasarkan oleh riset kebijakan yang kuat. Dan hasil riset inilah selanjutnya menjadi dasar akademik yang menentukan landasan, urgensi dan relevansi sebuah UU. Namun harus disadari bahwa secermat apapun identifikasi masalah dilakukan dan setajam apapun rumusan masalahnya dalam naskah akademik, tidak dengan serta-merta menggiring perubahan kalau publik tidak merasakannya sebagai suatu permasalahan serius.

Kesadaran dan kesepakatan akan masalah inilah yang dimaksud sebagai *stream of problems*. Manakala pihak-pihak yang terkait merasakan adanya masalah dan analisis yang bergerak arus kebijakan

berhasil menawarkan rumusan yang akurat, maka baru ada prospek bahwa masalah tersebut menjadi agenda publik.

Pada *stream of politics, agenda setting* kebijakan publik dalam program pembentukan UU paling sulit dikelola. Dalam realitasnya, proses pembentukan UU berkaitan dengan kepentingan politik dari berbagai bargaining politik partai politik dan pemerintah. Sehingga, harus melihat bahwa proses legislasi adalah proses politik yang ditandai dengan proses *bargaining* politik.

Dalam konteks mainstream partai politik nasional yang memainkan peran yang sangat besar. Partai politik sebagai invisible hand, sedangkan anggota partai politik yang ada di DPR sebagai lembaga perwakilan politik mempergunakan kekuatan Fraksi sebagai perpanjangan tangan dari kepentingan partai politik - kendati bukan alat kelengkapan DPR - fraksi menduduki posisi yang sangat menentukan dalam proses pembentukan UU. Hal mana dijelaskan oleh Mukhammim dalam wawancara di Gedung Kemenkum dan HAM bahwa dalam praktik pembahasan pembentukan UU di DPR, Pemerintah akan menghadapi 9 DIM dari masing masing Fraksi yang ada di DPR.²⁰⁷ Seharusnya, DIM yang dihadapi oleh Kemenkum dan HAM sebagai wakil Pemerintah, adalah 1 DIM saja, yaitu DIM dari DPR RI.

Sedangkan di lingkungan pemerintah (dalam hal ini adalah kementerian) juga diwarnai oleh nuansa kepentingan politik, karena pengambil keputusan tertinggi di masing-masing Kementerian adalah Menteri yang sebagian besar berasal dari elit-elit parpol. Sehingga seting perencanaan pembentukan UU melalui Prolegnas menjadi *equivalent* dengan seting kepentingan politik yang dibawa oleh masing-masing komponen perpolitikan nasional tersebut. Pertanyaannya adalah bagaimana “nasib” kepentingan yang bersifat kedaerahan dalam setting kebijakan politik nasional.

Bertitik tolak dari ke 2 arus tersebut di atas, tampak jelas bahwa seting kebijakan publik yang bersifat nasional melalui Prolegnas telah menafikan arus bawah dan representasinya sebagai bagian sub sistem dalam kebijakan politik nasional. Seharusnya arus bawah dan representasinya dipergunakan sebagai referensi setting kebijakan politik nasional. Sehingga keberadaan lembaga perwakilan yang merepresentasikan kepentingan daerah (arus bawah) menjadi penting.

²⁰⁷ Mukhammim, Kasubdit Pembahasan RUU pada Ditjen Perundang-undangan, Kemenkum dan HAM RI. Wawancara pada tanggal 17 November 2015 di gedung Kemenkum HAM Jakarta.

Dengan demikian, kehadiran DPD sesungguhnya membuka celah baru muncul dan berkembangnya gagasan baru, bahwa ada aspirasi arus bawah yang berada dalam domain nasional. Ada mekanisme *checks and balances* antara arus atas dan arus bawah dalam seting kebijakan publik melalui Prolegnas. Akhirnya, ada pola baru hubungan pusat-daerah dalam struktur ketatanegaraan yang *menggodog* kedua arus bawah tersebut sehingga seting kebijakan publik nasional melalui prolegnas mempergunakan asas keragaman, dan perlakukan yang berbeda-beda terhadap daerah. Sekiranya hal ini bisa diwujudkan maka ketegangan hubungan pusat-daerah bisa diminimalkan, dan paradigma konstitusi yang menekankan prinsip demokrasi desentralistik nyata-nyata diimplementasikan dalam penyusunan Prolegnas.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, Prolegnas dibahas secara internal kelembagaan terlebih dahulu untuk kemudian dilakukan pembahasan secara kelembagaan dengan pola tripartite oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.

Pelaksanaan penyusunan Prolegnas di internal DPD mengacu pada Peraturan Tata Tertib DPD yang ada saat ini. Pasal 113 ayat (2) Tata Tertib DPD mengatur bahwa penyusunan usul Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diawali dengan proses penjangkaran aspirasi dari masyarakat dan pemerintah daerah oleh Anggota provinsi yang dilakukan pada masa sidang sebelum penyusunan Prolegnas oleh Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU). Untuk kemudian hasil penjangkaran aspirasi tersebut disalurkan melalui Komite yang berkompeten dan/atau PPUU sebagaimana disebutkan pada Pasal 113 ayat (3) Tata Tertib DPD.

Lebih lanjut Komite melakukan pembahasan terhadap aspirasi yang diterima oleh anggota dari hasil inventarisasi yang dilaksanakan di daerah. Hasil dari pembahasan tersebut untuk kemudian disampaikan kepada PPUU sebagai bahan pembahasan lebih lanjut. Hasil inventarisasi yang diolah tersebut selain mencantumkan judul RUU yang akan diusulkan disertai juga pokok-pokok pikiran yang memuat:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c. Jangkauan serta arah pengaturan.

Berdasarkan data serta hasil inventarisasi yang dilakukan oleh Anggota, Komite, dan PPUU maka PPUU mengadakan Sidang Gabungan

bersama dengan Komite untuk membahas daftar hasil inventarisasi yang ada.

Setelah daftar RUU tersebut dibahas serta diperkuat basis argumentasinya maka daftar RUU tersebut ditetapkan oleh PPUU yang disertai dengan daftar Tim Kerja yang akan melakukan pembahasan bersama DPR dan Pemerintah untuk kemudian dilaporkan dalam Sidang Paripurna melalui Panitia Musyawarah.

Daftar usulan Prolegnas yang telah dibahas tersebut kemudian disampaikan oleh PPUU dalam Sidang Paripurna untuk ditetapkan sebagai usulan DPD sebelum dilakukannya pembahasan dengan DPR dan Pemerintah.

Setelah ditetapkan menjadi usul Prolegnas DPD, daftar Prolegnas tersebut dikirimkan kepada DPR dan Presiden bersama-sama dengan daftar nama Tim Kerja yang akan melakukan pembahasan. Dalam pelaksanaan pembahasan Tim Kerja tersebut melaporkan pelaksanaan pembahasan kepada Pimpinan PPUU untuk kemudian disampaikan kepada Pimpinan DPD hasil dari pembahasan Prolegnas yang dilakukan secara tripartit tersebut.

Terlepas dari mekanisme penyusunan prolegnas oleh DPD sebagaimana yang telah diuraikan diatas, menurut penulis bahwa tidak terdapat pengaturan norma pada UU MD3 yang menentukan DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan pada daftar kumulatif terbuka dalam Prolegnas. Sedangkan Putusan MK menyatakan DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan pada daftar kumulatif terbuka.

Selain permasalahan normatif tersebut, dalam Prolegnas terdapat masalah normatif yang lain, misalnya prolegnas mengenai Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) justru diatur berdasarkan Perpres. Hal ini, sebagaimana dari hasil wawancara dengan Widodo (Staf Ahli Badan Legislasi DPR RI) yang menyatakan sebagai berikut:²⁰⁸

“Prolegnas realitasnya bias dari UU No. 17 tahun 2007 tentang RPJPN karena ternyata yang mengatur adalah Perpres bukan Undang-undang.”

Lebih lanjut menurut Widodo, sebagai berikut:

“Bahwa dalam fungsi legislasi, kita mengenal istilah tripartit yaitu hubungan fungsional antara DPR, DPD dan Pemerintah. Di dalam praktik menurut pendapat saya, masih ada masalah yaitu apakah Ketua PPUU

²⁰⁸ Staf Ahli Badan Legislasi DPR RI. Wawancara tanggal 17 Nopember 2015 di Ruang Baleg Gedung DPR RI.

DPD RI dalam kapasitas pembahasan RUU, apakah mewakili lembaga DPD?”

Sedangkan Prolegnas berdasarkan pada Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib pada Pasal Pasal 104 Ayat (2) yang mengatur secara limitatif terkait dengan prolegnas, sebagai berikut:

“Dalam keadaan tertentu, hanya DPR dan Presiden yang dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas.”

Peraturan tentang Tata Tertib DPR diatas, tidak sinkron dengan Peraturan DPD RI Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan RUU Yang Berasal Dari DPD RI. Dalam lampiran Peraturan DPD tersebut, justru DPD dapat mengajukan RUU diluar dari Prolegnas. Lebih detail lampiran Peraturan DPD tersebut pada halaman 10, sebagai berikut:

- (1) Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- (2) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Lebih lanjut pada halaman 11 berdasarkan pada Lampiran Peraturan DPD RI Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan RUU Yang Berasal Dari DPD RI tersebut, lebih detail sebagai berikut:

“Usulan RUU di Luar Prolegnas ini dapat diajukan oleh masyarakat, Anggota DPD, Komite, Panitia Perancang Undang-Undang, atau gabungan Alat Kelengkapan. Usul tersebut disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan Panitia Musyawarah dengan dilengkapi lampiran berupa: (1) latar belakang dan tujuan penyusunan; (2) sasaran yang ingin diwujudkan; (3) jangkauan dan arah pengaturan; (4) kesesuaian dengan tugas dan wewenang DPD; dan (5) daftar nama dan tanda tangan pengusul.”

Berdasarkan dari disinkronisasi tersebut, Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib belum melaksanakan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah menyatakan norma Pasal 18 huruf g, Pasal

20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang P3 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Prolegnas. Menurut MK dalam putusannya bahwa norma UU yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945.

b. Mekanisme Pembahasan Prolegnas Tripartit

Pelaksanaan pembahasan Prolegnas sebelum Putusan MK dilakukan berdasarkan UU P3 yang kemudian oleh DPR dijabarkan lebih lanjut secara teknis melalui Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas.

Terlihat bahwa pelibatan DPD dalam mekanisme yang diatur tersebut masih minimal. DPD hanya dikirimkan surat untuk kemudian diundang oleh Baleg DPR dalam sebuah kegiatan Rapat Kerja hanya sekadar sebagai ajang klarifikasi terhadap daftar usulan DPD yang telah dikirimkan sebelumnya.

Pembahasan intens yang dilakukan antara Baleg dengan pihak Pemerintah tidak sepenuhnya memberikan ruang bagi DPD untuk mengartikulasikan hasil inventarisasi yang telah dilakukan oleh DPD. Hal ini yang kemudian menjadi salah satu faktor pendorong DPD untuk melakukan Uji Materi terhadap UU P3 ke MK.

Berdasarkan Putusan MK tersebut, DPD memiliki kewenangan untuk mengikuti terus tiap tahapan penyusunan Prolegnas sampai dengan ikut memutuskan daftar Prolegnas yang akan dilakukan.

Melalui skema diatas dapat terlihat bahwa pelaksanaan pembahasan dilakukan secara internal lembaga masing-masing terlebih dahulu untuk kemudian dilakukan pembahasan secara kelembagaan antara DPR, DPD, dan Pemerintah sampai dengan disahkannya Prolegnas dalam Rapat Paripurna DPR dan diambil keputusannya.

Berpijak dari hal tersebut di atas, maka mekanisme pembahasan bersama antara DPR, DPD, dan Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas Tahun 2015-2019 ini merupakan bentuk nyata implementasi Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, kendati belum diakomodasi ke dalam Perubahan UU P3 dan UU MD3.

Sesuai dengan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D Ayat (2) UUD NRI 1945, DPD telah menyampaikan pendapat berkaitan dengan pembahasan RUU Prolegnas tahun 2015-2019 sebagai berikut:

1. Pada Prolegnas Prioritas 2015, DPD telah mengajukan RUU tentang Wawasan Nusantara dan RUU Daftar Kumulatif

Terbuka tentang Perubahan atas UU P3, dan RUU Perubahan atas No. 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU. Nomor 42 Tahun 2014.

2. Memasukkan RUU tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dalam Prolegnas Prioritas 2015 mengingat urgensinya untuk menyelesaikan masalah Pemerintahan Daerah di Papua.
3. Mengharapkan proses yang egalitarian harmonis dan konstitusional sebagaimana pembahasan Prolegnas, tetap dilanjutkan dengan mengikut sertakan DPD dalam setiap pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangan DPD, yang meliputi Otonomi daerah, Hubungan pusat dan daerah, Pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

4.1 Analisis Politik Hukum di bidang Legislasi antara Ekspektasi dan Realitas pada Pelaksanaan Prolegnas Tahun 2010 – 2015

Kehadiran DPD pasca reformasi diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar dalam format baru perwakilan politik Indonesia. Jika DPR merupakan parlemen yang mewakili penduduk yang diusung oleh partai politik, sementara DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau propinsi. Salah satu fungsi perwakilan yang diemban oleh DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerah-daerah yang ada di Indonesia yakni salah satunya di bidang legislasi.

Penyusunan RUU melalui fungsi legislasi DPD merupakan bagian dari pembangunan hukum. Prolegnas menjadi acuan untuk menjamin pembangunan hukum tersebut dapat dilaksanakan secara terarah, menyeluruh dan terpadu. Penyusunan Prolegnas DPD secara operasional dilaksanakan oleh PPUU sebagaimana diatur dalam Pasal 276 huruf a UU MD3 juncto Pasal 82 ayat (1) Tata Tertib DPD. Tugas PPUU adalah merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul RUU untuk satu masa keanggotaan DPD dan setiap tahun anggaran.

Prolegnas merupakan pemetaan pemenuhan legislasi yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan hukum nasional dan masyarakat di daerah. Dalam hal ini peran DPD sebagai lembaga perwakilan memiliki posisi yang penting, melaksanakan fungsi legislasi yang merupakan

bagian kewenangan konstitusional DPD berdasarkan pada kepentingan daerah.

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 telah menegaskan jaminan bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPD maka keterlibatan DPD dalam pelaksanaan penyusunan perencanaan legislasi harus dilaksanakan secara penuh sampai dengan pembahasan pada tingkat II sebelum tahap persetujuan RUU menjadi undang-undang.

Oleh karena itu, tanggung jawab DPD adalah mewujudkan harapan masyarakat di daerah untuk mewakili kepentingannya dalam hal ini diwujudkan melalui bidang legislasi Akan tetapi, pada faktanya, belum terwujud dalam hal di bidang legislasi. Hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1. Rekapitulasi Pelaksanaan Prolegnas Tahun 2010-2015

| PROLEGNAS TAHUN | USULAN | | | SELESAI/REALISASI | | | NON KUMULATIF | KUMULATIF TERBUKA | JUMLAH |
|--------------------------------------|--------|------------|-------|-------------------|------------|-----|---------------|---|---------|
| | DPR | PEMERINTAH | DPD | DPR | PEMERINTAH | DPD | | | |
| 2010 (70 RUU) | 36 RUU | 34 RUU | - | 6 RUU | 9 RUU | - | 8 RUU | 7 RUU | 15 RUU |
| 2011 (70 RUU & 21 RUU Luncuran 2010) | 37 RUU | 33 RUU | - | 12 RUU | 13 RUU | - | 20 RUU | 5 RUU (catatan 1 ruu cukup diatur dg PP) | 25 RUU |
| 2012 (69 RUU) | 46 RUU | 23 RUU | - | 18 RUU | 14 RUU | - | 10 RUU | 22 RUU (catatan 2 RUU cukup diatur dg PP) | 32 RUU |
| 2013 (75 RUU) | 48RUU | 27RUU | - | 11 RUU | 11 RUU | - | 11 RUU | 11 RUU | 22 RUU |
| 2014 (68 RUU) | 44 RUU | 23 RUU | 1 RUU | 5 RUU | 5 RUU | 1 | 3 RUU | 7 RUU | 10 RUU |
| 2015 (37 RUU) | 26 RUU | 10 RUU | 1 RUU | 2 RUU | 1 | - | | | |
| JUMLAH REALISASI RUU | | | | | | | | | 104 RUU |

Sumber: Diolah dari Mengejar Kualitas Produk Legislasi, Majalah Parlementaria Edisi 116 TH. XLIV, 2014 dan Data BPHN tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2010-2015 dan Realisasi Prolegnas dari Tahun 2010-2015.

Berdasarkan pada tabel diatas, dari tahun 2010 sampai pada 2015 hanya 1 RUU DPD yang menjadi UU, yaitu Undang-Undang Kelautan. Secara praktikal, pada tahun 2012, internal DPD tetap melaksanakan pembahasan terhadap beberapa RUU seperti RUU Keperawatan, RUU Migas, RUU Kepariwisata, RUU Mineral dan Batubara, RUU Perdagangan, RUU Perlindungan Pekerja Indonesia, dan RUU Hak Atas Tanah. Namun, dengan pola hubungan yang terjadi saat ini, hal yang dibahas oleh DPD terancam hanya akan menjadi tumpukan kertas di atas meja karena belum ditindaklanjuti oleh DPR.

Padahal hasil kerja DPD juga merupakan bentuk aspirasi dari masyarakat. Sehingga jangan sampai DPD adalah lembaga demokrasi artificial yang membebani anggaran negara. Selain itu, anggaran dari

kegiatan yang dilakukan bukan sedikit. Berdasarkan dari hasil wawancara dengan mantan Ketua PPUU DPD, yakni I Wayan Sudirta,²⁰⁹ menegaskan pada tahun 2012, ada 36 usulan RUU dari DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR.

Sedangkan RUU yang telah disahkan dalam Prolegnas tahun 2010 - 2015 berdasarkan dari hasil penelitian penulis yakni sebagai berikut:

Tabel 2. Daftar RUU Yang Sudah Disahkan Menjadi UU Dalam Prolegnas Tahun 2010-2015.

| TAHUN | RUU PROLEGNAS | | |
|-------------|---|--|---|
| 2010 | 1. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Pemerintah). 2. RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Pemerintah) 3. RUU tentang Keprotokolan (DPR). | 4. RUU tentang Cagar Budaya (DPR). 5. RUU tentang Gerakan Pramuka (DPR). 6. RUU tentang Holtikultura (DPR). | 7. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (DPR). 8. RUU tentang Perumahan dan Permukiman (DPR). |
| 2011 | 1. RUU tentang Transfer Dana (Pemerintah) 2. RUU tentang Informasi Geospasial (Pemerintah) 3. RUU tentang Akuntan Publik (Pemerintah). 4. RUU tentang Keimigrasian (Pemerintah) 5. RUU tentang Mata Uang (DPR). 6. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (DPR). 7. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 9 Tahun 2006 | 10. RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan (DPR). 11. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (DPR). 12. RUU tentang Bantuan Hukum (DPR). 13. RUU tentang Intelijen Negara (PEMTH). 14. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (DPR). 15. RUU tentang Rumah Susun (DPR). 16. RUU tentang Pengelolaan Zakat, | 18. RUU tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (DPR). 19. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (diputuskan substansi cukup diatur dengan PP)/PEMTH. 20. RUU tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (PEMTH). |

²⁰⁹ Berdasarkan hasil wawancara tanggal 10 Mei 2016 di Hotel Puri Dalem Sanur Denpasar

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | | |
|-------------|---|--|--|
| | tentang Sistem Resi Gudang (DPR). 8. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi (DPR). 9. RUU tentang Penanganan Fakir Miskin (DPR). | Infaq, dan Shodaqoh (DPR). 17. RUU tentang Otoritas Jasa Keuangan (PEMTH). | |
| 2012 | 1. RUU tentang Penanganan Konflik Sosial.(DPR) 2. RUU tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (DPR) | 3. RUU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA)/PEMTH. 4. RUU tentang Pendidikan Tinggi. (DPR) 5. RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (DPR) | 6. RUU tentang Industri Pertahanan dan Keamanan. (DPR) 7. RUU tentang Veteran. (PEMTH) 8. RUU tentang Koperasi. (PEMTH) 9. RUU tentang Pangan. (DPR) 10. RUU tentang Lembaga Keuangan Mikro. (PEMTH) |
| 2013 | 1. RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. (PEMTH) 2. RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan. (DPR) 3. RUU tentang Pemberantasan Perusakan Hutan. (DPR) 4. RUU tentang Keantariksaan. (PEMTH) | 5. RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. (DPR) 6. RUU tentang Pendidikan Kedokteran. (DPR) 7. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. (PEMTH) 8. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang jabatan Notaris. (DPR) | 9. RUU tentang Desa. (PEMTH) 10. RUU tentang Perindustrian. (PEMTH) 11. RUU tentang Aparatur Sipil Negara. (DPR) |
| 2014 | 1. RUU tentang Perdagangan. (PEMTH) 2. RUU tentang Kelautan. (DPD) | 3. RUU tentang Keinsinyuran. (DPR) | 4. RUU tentang Kesehatan Jiwa (DPR) |

| | | | |
|---|--|--|--|
| 2015 | Undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dan Undang-undang Pemerintahan Daerah. | | |
| RUU KUMULATIF TERBUKA (RUU DILUAR PROLEGNAS) | | | |
| 2010 | <p>1. RUU tentang Pengesahan Perjanjian antara RI dan Republik Singapura tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Bagian Barat Selat</p> <p>2. RUU tentang Pengesahan Memorandum saling pengertian antara Pemerintah RI dan Kerajaan Ke bawah Duli Yanga Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Di Pertuan Negara Brunei Darussalam tentang Kerja sama di Bidang Pertahanan.</p> | <p>3. RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2008.</p> <p>4. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 47 Tahun 2009 tentang APBN tahun Anggaran 2010.</p> <p>5. RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2009.</p> | <p>6. RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2011.</p> <p>7. RUU tentang Pencabutan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.</p> |
| 2011 | <p>1. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011.</p> <p>2. RUU tentang Pertanggung-jawaban Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010.</p> | <p>3. RUU tentang Ratifikasi Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas (Ratifikasi <i>Convention on the Rights of Persons with Disabilities</i>).</p> <p>4. RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2012.</p> | <p>5. RUU tentang Pengesahan Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir (<i>Comprehensive Nuclear Test- Ban Treaty</i>).</p> |
| 2012 | 1. RUU tentang Pengesahan | 7. RUU tentang Pengesahan <i>Optional</i> | 14. RUU tentang Pembentukan Kabupaten |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|---|---|---|
| <p>Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Daerah Administrasi Khusus Hongkong Republik Rakyat China tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana.</p> <p>2. RUU tentang Pengesahan ASEAN <i>Convention on Counter Terrorism</i> (Konvensi ASEAN tentang Pemberantasan Terorisme).</p> <p>3. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2011 tentang APBN Tahun 2012.</p> <p>4. RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya/RUU Migran.</p> <p>5. RUU tentang Pengesahan Perjanjian Antara Pemerintah RI dan Pemerintah Republik Cheko tentang Kegiatan Kerja sama di Bidang Pertahanan.</p> <p>6. RUU tentang Pengesahan Memorandum Saling Pengertian Antara Departemen Pertahanan Keamanan RI dan Kementerian Pertahanan Republik Italia tentang Kerja sama dalam Bidang Peralatan, Logistik, dan Industri</p> | <p><i>Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography</i> (Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak.</p> <p>8. RUU tentang Pengesahan <i>Optional Protocol to the Convention of Children in Armed Conflict</i> (Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata).</p> <p>(diputuskan substansi cukup diatur dengan PP)</p> <p>9. RUU tentang Pertanggungjawaban APBN Tahun 2011.</p> <p>10. RUU tentang APBN Tahun 2013.</p> <p>11. RUU tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.</p> <p>12. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pangandaran di Provinsi Jawa Barat.</p> <p>13. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pesisir Barat di Provinsi Lampung.</p> | <p>Manokwari Selatan di Provinsi Papua Barat.</p> <p>15. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pegunungan Arfak di Provinsi Papua Barat.</p> <p>16. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mahakam Hulu di Provinsi Kalimantan Timur.</p> <p>17. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Malaka di Provinsi Nusa Tenggara Timur.</p> <p>18. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mamuju Tengah di Provinsi Sulawesi Barat.</p> <p>19. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Banggai Laut di Provinsi Sulawesi Tengah.</p> <p>20. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pulau Taliabu di Provinsi Maluku Utara.</p> <p>21. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir di Provinsi Sumatera Selatan.</p> <p>22. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur di Provinsi Sulawesi Tenggara.</p> |
|---|---|---|

| | | | |
|-------------|---|---|--|
| | Pertahanan. (diputuskan substansi cukup diatur dengan PP) | | |
| 2013 | <p>1. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Morowali Utara di Provinsi Sulawesi Tengah.</p> <p>2. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Konawe Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tenggara.</p> <p>3. RUU tentang Konvensi Rotterdam (Prosedur Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Untuk Bahan Kimia dan Pestisida Berbahaya Tertentu Dalam Perdagangan Internasional).</p> <p>4. RUU tentang Pengesahan Protokol Nagoya (Akses pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan Yang Adil dan Seimbang Yang Timbul Dari Pemanfaatan Atas Konvensi Keanekaragaman Hayati).</p> | <p>5. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambora di Provinsi Papua Barat.</p> <p>6. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Musi Rawas Utara di Provinsi Sumatera Selatan.</p> <p>7. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 19 Tahun 2012 tentang APBN Tahun 2013.</p> <p>8. RUU tentang Pertanggungjawaban dan Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2012.</p> | <p>9. RUU tentang APBN Tahun 2014.</p> <p>10. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.</p> <p>11. PERPPU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.</p> |
| 2014 | <p>1. RUU tentang Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia dengan Republik India tentang Bantuan Hukum Timbal Balik Masalah Pidana.</p> <p>2. RUU tentang Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia dengan Republik Korea tentang Bantuan</p> | <p>4. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah di Provinsi Sulawesi Tenggara.</p> <p>5. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buton Selatan di Provinsi Sulawesi Tenggara.</p> <p>6. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Muna Barat di Provinsi Sulawesi Tenggara.</p> | <p>7. RUU tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi Antara Republik Indonesia dan Republik India.</p> <p>8. RUU tentang Pengesahan Persetujuan tentang Kerja sama Industri Pertahanan Antara Pemerintah RI dan Pemerintah Turki.</p> |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|--|--|--|
| Hukum Timbal Balik Masalah Pidana. 3. RUU tentang Pengesahan International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (Konvensi Internasional Penanggulangan Tindakan Terorisme Nuklir). | | |
|--|--|--|

Sumber: Diolah dari Mengejar Kualitas Produk Legislasi, Majalah Parlementaria Edisi 116 TH. XLIV, 2014.

Berdasarkan pada data diatas menunjukkan pada tahun 2010-2015, jumlah RUU yang menjadi UU ada 120 buah. Namun RUU yang berasal dari inisiatif DPD, ternyata hanya 1 buah saja yang berhasil menjadi UU, yakni Undang-Undang tentang Kelautan.

Pengesahan Undang-Undang tentang Kelautan sangat bersejarah bagi DPD karena perjuangan fungsi di bidang legislasi DPD telah diakui dengan disahkannya usul inisiatif UU dari DPD oleh DPR. Berdasarkan Keputusan DPR Nomor 03A/DPR RI/II/2013-2014 tanggal 17 Desember 2013, RUU Kelautan menjadi Prolegnas prioritas Usul inisiatif DPD urutan ke-66. Komite II DPD menyerahkan draft RUU beserta naskah akademiknya kepada Komisi IV DPR dan Pemerintah (Kementerian Kelautan dan Perikanan) di ruangan Komisi IV DPR tanggal 15 September 2014.

Dalam sejarah di bidang legislasi pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, untuk pertama kalinya RUU yang berasal dari DPD dibahas secara tripartit. Dalam perjuangan DPD pra Putusan MK, Komite II DPD menyampaikan RUU Kelautan ini kepada Baleg DPR. Tahun 2013, beberapa kali Komite II DPD melakukan pembahasan RUU Kelautan bersama Baleg DPR. Pasca Putusan MK, status RUU usul inisiatif DPD tersebut tidak lagi RUU usul DPR, sehingga Baleg DPR tidak lagi berhak dan/atau berwenang untuk melakukan harmonisasi dan pemantapan konsepsi. Sehingga Komite II DPD ikut membahasnya sampai tahap sebelum persetujuan.

RUU Kelautan usul Komite II DPD itu mengarahkan pengarusutamaan (*mainstream*) kegiatan pembangunan dan pemerintahan di negara kepulauan Indonesia yang berorientasi ke laut. Selama penyusunan RUU itu, Komite II DPD melakukan

harmonisasi aturan hukum dengan 35 buah peraturan perundang-undangan.

Rapat kerja Komite IV DPR bersama Komite II DPD dan Pemerintah (Kementerian Kelautan dan Perikanan) selaku leading sector yang mewakili Presiden, di Kompleks Parlemen, Senayan, Jakarta, Jumat 26 September 2014, menyetujui RUU Kelautan usul inisiatif Komite II DPD untuk mengagendakannya pada pembahasan tingkat II/ pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR tanggal 29 September 2014.

Sebelumnya, Panitia Kerja RUU Kelautan Komisi IV DPR bersama Tim Kerja RUU Kelautan Komite II DPD, dan Pemerintah menyetujui draft RUU Kelautan yang merupakan hasil penyempurnaan Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi. Berikutnya, Panja menyampaikan laporan-nya dalam raker, dan Panja mengusulkan agar rapat paripurna DPR memberi persetujuan atau pengesahan RUU itu menjadi UU.

Ketika Komite II DPD menyampaikan pendapat mini dalam raker Komisi IV DPR dan Pemerintah, Ketua Komite II DPD Bambang Susilo (senator asal Kalimantan Timur) menyatakan, “Penyampaian pendapat mini sebagai tahap akhir pembahasan tingkat I ini adalah peristiwa bersejarah bagi proses legislasi model tripartit oleh tiga pihak yang setara, yakni Komisi IV DPR, Komite II DPD, dan Pemerintah.” Dia menegaskan, Sidang Paripurna DPD tanggal 17 Desember 2013 memutuskan RUU Kelautan sebagai usul inisiatif Komite II DPD. Sebelumnya, rapat kerja Baleg DPR bersama PPUU DPD dan Pemerintah (Kementerian Hukum dan HAM) pada tanggal 16 Desember 2013 menetapkannya pada urutan ke- 66 Prolegnas Prioritas Tahun 2014. Komite II DPD kemudian menyiapkan draft RUU Kelautan beserta naskah akademiknya. Kemudian, Sidang Paripurna DPD tanggal 8 Juli 2014 memutuskan pembahasan RUU Kelautan antara Komisi IV DPR, Komite II DPD, dan Pemerintah melaksanakan Amar Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

Data di bawah ini adalah data usul RUU DPD untuk Prolegnas Prioritas Tahun 2015 (Tabel 3):

Tabel 3. Usul DPD RI Prolegnas Prioritas Tahun 2015

RUU Bidang Politik dan Hukum

| No | | |
|----|--|-----------------|
| 1 | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD / RUU tentang DPD | PPUU/ PANSUS |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|---|---|---------------------------|
| 2 | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan | PPUU |
| 3 | RUU tentang Wawasan Nusantara | PPUU |
| 4 | RUU tentang Pertanahan | KOMITE I |
| 5 | RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan Negara | KOMITE I |
| 6 | RUU tentang Pemerintahan Otonomi Khusus Bagi Provinsi di Tanah Papua | KOMITE 1/ PPUU /PANSUS |

RUU Bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam

| No | | |
|----|---|------------|
| 1 | RUU tentang Ekonomi Kreatif | KOMITE III |
| 2 | RUU tentang Perkoperasian | KOMITE IV |
| 3 | RUU tentang Jasa Lingkungan | KOMITE II |
| 4 | RUU tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Nelayan | KOMITE II |

RUU Bidang Sosial, Budaya, Kepemudaan dan Kesehatan

| No | | |
|----|---|------------|
| 1 | RUU tentang Perlindungan Bahasa dan Kesenian Daerah | KOMITE III |

RUU Bidang Keuangan

| No | | |
|----|---|-----------|
| 1 | RUU Perubahan atas UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 16 Tahun 2009 | KOMITE IV |
| 2 | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah | KOMITE IV |

Sumber: Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD RI/II/2014-2015 tentang Usul DPD RI Prolegnas Prioritas Tahun 2015

Dari ke 37 RUU yang menjadi Prioritas Tahun 2015, RUU tentang Wawasan Nusantara menjadi tanggung jawab DPD untuk menjadi prioritas pembahasan tahun 2015. Wujud pelaksanaan fungsi di bidang legislasi DPD, tercermin dari RUU tentang Wawasan Nusantara, sebagai RUU yang berasal dari DPD. Sampai dengan Masa Sidang IV Tahun Sidang 2014-2015, telah selesai RUU tentang Wawasan Nusantara. Substansi penting RUU ini adalah sebagai berikut:²¹⁰

1. Sebagai Negara Kepulauan klaim wilayah bagi Indonesia tidaklah mudah, penentuan wilayah laut dan udara selalu mengalami perubahan sesuai dengan tatanan hukum internasional. Luas wilayah Indonesia juga ditandai dengan

²¹⁰ DPD RI. Laporan Kinerja Lembaga DPD RI Tahun Sidang 2014-2015, Hal. 39-40.

banyaknya suku bangsa dan budaya yang mendiami wilayah Indonesia. Wawasan Nusantara diperlukan sebagai perekat dasar berbangsa dan bernegara.

2. Terdapat lima konsepsi Wawasan Nusantara yaitu kesatuan pandang secara hukum, politik, ekonomi, pengelolaan Sumber Daya Alam dan Kelautan, Sosial Budaya, dan pertahanan keamanan nasional.

Kalau diperhatikan daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2015, dari 85 RUU yang diusulkan awal oleh DPD ternyata ada 52 RUU memiliki kesesuaian secara nomenklatur, substansi dan jangkauan arah pengaturan RUU (dapat dilihat pada Tabel 4).

Tabel 4. Prolegnas Tahun 2015-2019 dan Prioritas Tahun 2015 Usul Dewan Perwakilan Daerah RI

RUU Bidang Politik dan Hukum

| No. | | |
|-----|--|----------------|
| 1. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD / RUU tentang DPD. | PPUU |
| 2. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan | PPUU |
| 3. | RUU tentang Wawasan Nusantara | PPUU |
| 4. | RUU tentang Pertanahan | Komite I |
| 5. | RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan Negara | Komite I |
| 6. | RUU tentang Pemerintahan Otonomi Khusus Bagi Provinsi di Tanah Papua | PPUU/ Komite I |
| 7. | RUU tentang Perlindungan Masyarakat Adat | Komite I |
| 8. | RUU tentang Pengelolaan Terpadu Kawasan Megapolitan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur | Komite I |
| 9. | RUU tentang Partisipasi Masyarakat | PPUU |
| 10. | RUU tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan/Anggota Lembaga Negara Republik Indonesia serta Mantan Pimpinan dan Anggota Lembaga Negara Republik Indonesia. | PPUU |
| 11. | RUU tentang Penyelenggaraan Pemerintah di Wilayah Kepulauan | Komite I |
| 12. | RUU tentang Provinsi Bali | PPUU |
| 13. | RUU tentang Provinsi Nusa Tenggara Barat | PPUU |
| 14. | RUU tentang Provinsi Nusa Tenggara Timur | PPUU |
| 15. | RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang | Komite I |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|-----|--|------------------------|
| 16. | RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum | Komite I |
| 17. | RUU tentang Kependudukan | Komite I |
| 18. | RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota NKRI | Komite I |
| 19. | RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan | Anggota/ Perorangan |
| 20. | RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik | Komite I |
| 21. | RUU tentang Penataan Daerah | Komite I |
| 22. | RUU tentang Inovasi Daerah | Komite I |
| 23. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik | Komite I |
| 24. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM | Komite I |
| 25. | RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pencabutan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. | Komite I |

RUU Bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam

| No. | | |
|-----|--|-------------------------|
| 1. | RUU tentang Jasa Lingkungan | Komite II |
| 2. | RUU tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Nelayan | Komite II |
| 3. | RUU tentang Ekonomi Kreatif | Komite III |
| 4. | RUU tentang Perkoperasian | Komite II/ Komite IV |
| 5. | RUU tentang Badan Usaha Milik Daerah | Komite II |
| 6. | RUU Perubahan atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan | Komite II |
| 7. | RUU Perubahan atas UU No. 38 tahun 2004 tentang Jalan | Komite II |
| 8. | RUU Perubahan atas UU No. 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara | Komite II |
| 9. | RUU Perubahan atas UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi | Komite II |
| 10. | RUU tentang Penanaman Modal | Komite II |
| 11. | RUU tentang Kekayaan Negara | Komite II |
| 12. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah | Komite II |
| 13. | RUU tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan | Komite II |
| 14. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 29 tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman | Komite II |
| 15. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman | Komite II |
| 16. | RUU tentang Geologi | Komite II |
| 17. | RUU tentang Badan Layanan Umum | Komite II |
| 18. | RUU tentang Sistem Logistik Nasional | Komite II |

| | | |
|-----|--|-----------|
| 19. | RUU tentang Sistem Transportasi Nasional | Komite II |
| 20. | RUU tentang Lalu Lintas Barang dan Jasa | Komite II |
| 21. | RUU tentang Penggunaan Produk Dalam Negeri | Komite II |
| 22. | RUU tentang Free Trade Zone (FTZ) Batam, Bintan dan Karimun | Komite II |
| 23. | RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat | Komite II |
| 24. | RUU tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau | Komite II |
| 25. | RUU perubahan atas UU No. 16 tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan | Komite II |
| 26. | RUU tentang Pengadaan Barang dan Jasa | Komite II |
| 27. | RUU tentang Strategi Nasional Pengelolaan Lahan Gambut | Komite II |
| 28. | RUU tentang Percepatan Pembangunan Kawasan Indonesia Timur dan Kalimantan | Komite II |
| 29. | RUU tentang Indikasi Geografis | Komite II |
| 30. | RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam | Komite II |
| 31. | RUU tentang Sistem Perekonomian Nasional | Komite II |
| 32. | RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. | Komite II |

RUU Bidang Sosial, Budaya, Kepemudaan dan Kesehatan

| No. | | |
|-----|---|------------|
| 1. | RUU tentang Perlindungan Bahasa dan Kesenian Daerah | Komite III |
| 2. | RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional | Komite III |
| 3. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata | Komite III |
| 4. | RUU tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender | PPUU |
| 5. | RUU tentang Pengetahuan Tradisional dan Ekspresi Budaya Tradisional | Komite III |
| 6. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri | Komite III |
| 7. | Rancangan Undang-Undang tentang Layanan Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) | Komite III |
| 8. | Rancangan Undang-Undang Tentang Kebidanan | Komite III |
| 9. | Rancangan Undang-Undang tentang <i>Corporate Social Responsibility</i> (CSR) | Komite III |
| 10. | RUU tentang Perubahan atas Pelaksanaan UU Nomor 40 Tahun 2009 tentang Kepemudaan | Komite III |
| 11. | RUU Tentang Perlindungan Pasien | Komite III |
| 12. | RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak Dalam Konflik Sosial | Komite III |
| 13. | RUU tentang Tenaga Gizi | Komite III |
| 14. | RUU tentang Kesejahteraan Sosial | Komite III |
| 15. | RUU tentang Konvergensi Telematika | Komite I |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|-----|--|------------|
| 16. | RUU Tentang Pekerja Rumah Tangga | Komite III |
| 17. | RUU Tentang Pengawasan Sediaan Farmasi, Alat Kesehatan dan Pembekalan Kesehatan Rumah Tangga | Komite III |
| 18. | RUU tentang Perlindungan Sumber Daya Genetik | Komite III |

RUU Bidang Keuangan

| No. | | |
|-----|---|-----------|
| 1. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah | Komite IV |
| 2. | RUU Perubahan atas UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata-cara Perpajakan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 16 Tahun 2009. | Komite IV |
| 3. | RUU tentang perubahan atas UU No.28 tahun 2009 tentang Retribusi dan Pajak Daerah | Komite IV |
| 4. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara | Komite IV |
| 5. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara | Komite IV |
| 6. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara | Komite IV |
| 7. | RUU tentang Penerimaan Daerah Bukan Pajak | Komite IV |
| 8. | RUU tentang Transfer Daerah | Komite IV |
| 9. | RUU tentang Perencanaan Penganggaran | Komite IV |
| 10. | RUU tentang Pajak Penghasilan | Komite IV |

Sumber: Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD RI/II/2014-2015 tentang Prolegnas Tahun 2015-2019 dan Prioritas Tahun 2015 Usul DPD RI

Berdasarkan pada tahap selanjutnya berkaitan dengan bidang legislasi DPD setelah melalui proses pembahasan maka pada Rapat Kerja tanggal 6 Februari 2015 disepakati total 160 RUU sebagai Prolegnas Tahun 2015 – 2019 (long list) dan 37 diantaranya sebagai Prolegnas Prioritas Tahun 2015 (Tabel 5).

Tabel 5. Hasil Pembahasan Tripartit Tahun 2015-2019

| No. | | |
|-----|--|----------------|
| 1. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional | DPR/Pemerintah |
| 2. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri | DPR/Pemerintah |
| 3. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) | DPR/Pemerintah |
| 4. | RUU tentang Persandian | DPR/Pemerintah |
| 5. | RUU tentang Rahasia Negara | DPR/Pemerintah |

| | | |
|-----|--|------------------------|
| 6. | RUU tentang Keamanan Nasional | DPR/Pemerintah |
| 7. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran | DPR/Pemerintah |
| 8. | RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia | DPR/Pemerintah |
| 9. | RUU tentang Konvergensi Telematika | DPR/DPD/ Pemerintah |
| 10. | RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Pertahanan Negara | Pemerintah |
| 11. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia | Pemerintah |
| 12. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No.33 Tahun 2009 tentang Perfilman | DPR |
| 13. | RUU tentang Perlindungan Data dan Informasi Pribadi | Pemerintah |
| 14. | RUU tentang Wawasan Nusantara | DPD |
| 15. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 38 Tahun 2009 tentang Pos | Pemerintah |
| 16. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua | DPR/DPD |
| 17. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah | DPD/Pemerintah |
| 18. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang | DPR/DPD |
| 19. | RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah | DPR |
| 20. | RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum | DPR/Pemerintah |
| 21. | RUU tentang Pertanahan | DPR/DPD |
| 22. | RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPD | DPR/DPD/Pemerintah |
| 23. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik | DPR/DPD/ Pemerintah |
| 24. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara Serta Bekas Pimpinan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan Bekas Anggota Lembaga Tinggi Negara | DPR/DPD |
| 25. | RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah | DPR/Pemerintah |
| 26. | RUU tentang Pengelolaan Terpadu Kawasan Megapolitan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur | DPD |
| 27. | RUU tentang Provinsi Bali | DPD |
| 28. | RUU tentang Etika Penyelenggara Negara/RUU tentang Etika Lembaga Perwakilan | DPR |
| 29. | RUU tentang Partisipasi Masyarakat | DPD |
| 30. | RUU tentang Penyelenggaraan Pemerintah di Wilayah Kepulauan | DPD |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|-----|---|----------------|
| 31. | RUU Sistem Penyelesaian Konflik Agraria | DPR |
| 32. | RUU tentang Perkumpulan | DPR/Pemerintah |
| 33. | RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana | Pemerintah |
| 34. | RUU tentang Hukum Acara Pidana | DPR |
| 35. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan | DPR/Pemerintah |
| 36. | RUU tentang Perubahan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM | DPD/Pemerintah |
| 37. | RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi | DPR/Pemerintah |
| 38. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | DPR/Pemerintah |
| 39. | RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI | DPR/Pemerintah |
| 40. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia | DPR |
| 41. | RUU tentang Hukum Acara Perdata | Pemerintah |
| 42. | RUU tentang Perlindungan dan Pengakuan Hak Masyarakat Adat | DPR/DPD |
| 43. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme | DPR/Pemerintah |
| 44. | RUU tentang Perampasan Aset Tindak Pidana | Pemerintah |
| 45. | RUU tentang Mahkamah Agung | DPR |
| 46. | RUU tentang Merek | Pemerintah |
| 47. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri | Pemerintah |
| 48. | RUU tentang Ekstradisi (mengganti UU No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi) | Pemerintah |
| 49. | RUU tentang Paten | Pemerintah |
| 50. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana | Pemerintah |
| 51. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat | DPR |
| 52. | RUU tentang Jabatan Hakim | DPR |
| 53. | RUU tentang Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma dan Persekutuan Komanditer | Pemerintah |
| 54. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas | Pemerintah |
| 55. | RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarneegara | Pemerintah |
| 56. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasayarakatan | Pemerintah |
| 57. | RUU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi | Pemerintah |
| 58. | RUU tentang Balai Harta Peninggalan | Pemerintah |
| 59. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI | DPR |
| 60. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika | DPR |
| 61. | RUU tentang Penghinaan Dalam Persidangan (<i>Contempt of Court</i>) | DPR |

| | | |
|-----|---|-----------------------|
| 62. | RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial | DPR |
| 63. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi | DPR |
| 64. | RUU tentang Pelestarian dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetik | DPR/DPD Pemerintah |
| 65. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya alam Hayati dan Ekosistemnya | DPR/Pemerintah |
| 66. | RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan | DPR/DPD |
| 67. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia | DPR/Pemerintah |
| 68. | RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan | DPR/Pemerintah |
| 69. | RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Pembudidaya Ikan | DPR/DPD |
| 70. | RUU tentang Zona Tambahan Indonesia | Pemerintah |
| 71. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman | DPR/DPD |
| 72. | RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil | DPR/Pemerintah |
| 73. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman | DPR/DPD |
| 74. | RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan | DPR |
| 75. | RUU tentang Kedaulatan Pangan | DPR |
| 76. | RUU tentang Jalan | DPR/DPD |
| 77. | RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat | DPR/DPD |
| 78. | RUU tentang Jasa Konstruksi | DPR |
| 79. | RUU tentang Arsitek | DPR |
| 80. | RUU tentang Sistem Transportasi Nasional | DPR/DPD |
| 81. | RUU tentang Pengembangan Pembangunan Daerah Kepulauan | DPR |
| 82. | RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal | DPR |
| 83. | RUU tentang Perubahan atas UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN | DPR |
| 84. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal | DPR/DPD |
| 85. | RUU tentang Perkoperasian | DPR/DPD/Pemerintah |
| 86. | RUU tentang Pertembakauan | DPR |
| 87. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat | DPR |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|------|---|--------------------|
| 88. | RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol | DPR |
| 89. | RUU tentang Bahan Kimia | Pemerintah |
| 90. | RUU tentang Metrologi Legal | Pemerintah |
| 91. | RUU tentang Badan Usaha Milik Daerah | DPD |
| 92. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen | Pemerintah |
| 93. | RUU tentang Ekonomi Kreatif | DPD |
| 94. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi | DPR/DPD |
| 95. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara | DPR/DPD |
| 96. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan | DPR/Pemerintah |
| 97. | RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam | DPR/DPD |
| 98. | RUU tentang Geologi | DPR/DPD |
| 99. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2001 tentang Energi | DPR |
| 100. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi | DPR |
| 101. | RUU tentang Keadilan dan Kesetaraan Gender | DPR/DPD/Pemerintah |
| 102. | RUU tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan | DPR/DPD |
| 103. | RUU tentang Pengelolaan Ibadah Haji dan Penyelenggaraan Umrah | DPR |
| 104. | RUU tentang Penyandang Disabilitas | DPR/DPD |
| 105. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan | DPR/DPD |
| 106. | RUU tentang Kepalangmerahan | DPR |
| 107. | RUU tentang Praktik Pekerjaan Sosial | DPR |
| 108. | RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan | DPR |
| 109. | RUU tentang Ketahanan Keluarga | DPR |
| 110. | RUU tentang Perlindungan Umat Beragama | DPR/Pemerintah |
| 111. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga | Pemerintah |
| 112. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri | DPR/DPD |
| 113. | RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga | DPR/DPD |
| 114. | RUU tentang Pembinaan, Pengembangan dan Pengawasan Sediaan Farmasi, Alat Kesehatan, dan Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga | DPR/DPD |
| 115. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial | DPR |
| 116. | RUU tentang Kebidanan | DPR/DPD |
| 117. | RUU tentang Keekarantinaan Kesehatan | Pemerintah |
| 118. | RUU tentang Perubahan Atas UU No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan | DPR |

| | | |
|------|--|--------------------|
| 119. | RUU tentang Praktik Kefarmasian | DPR |
| 120. | RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta Pemanfaatan Obat Asli Indonesia | DPR |
| 121. | RUU tentang Perubahan UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular | Pemerintah |
| 122. | RUU tentang Perubahan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan | Pemerintah |
| 123. | RUU tentang Pengawasan Ketenagakerjaan | DPR/Pemerintah |
| 124. | RUU tentang Sistem Pengupahan | DPR/Pemerintah |
| 125. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional | DPR/DPD/Pemerintah |
| 126. | RUU tentang Kebudayaan | DPR |
| 127. | RUU tentang Bahasa dan Kesenian Daerah | DPD |
| 128. | RUU tentang Sistem Perbukuan | DPR |
| 129. | RUU tentang Perubahan UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata | DPR/DPD |
| 130. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah-simpan Karya Cetak dan Karya Rekam | DPR |
| 131. | RUU tentang Perubahan Kelima atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan | DPR/DPD/Pemerintah |
| 132. | RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia | DPR |
| 133. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal | DPR/Pemerintah |
| 134. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak | DPR/DPD/Pemerintah |
| 135. | RUU tentang Pengurusan Piutang Negara dan Piutang Daerah | DPR/Pemerintah |
| 136. | RUU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan | Pemerintah |
| 137. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara | DPR/DPD |
| 138. | RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan | DPR |
| 139. | RUU tentang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal | Pemerintah |
| 140. | RUU tentang Pajak Penghasilan | DPD/Pemerintah |
| 141. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah | DPD/Pemerintah |
| 142. | RUU tentang Pengelolaan Kekayaan Negara | DPD/Pemerintah |
| 143. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan sistem Nilai Tukar | DPR |
| 144. | RUU tentang Perubahan Harga Rupiah | Pemerintah |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|------|---|------------|
| 145. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun | Pemerintah |
| 146. | RUU tentang Lelang | Pemerintah |
| 147. | RUU tentang Penjaminan | DPR |
| 148. | RUU tentang Penjaminan Polis | Pemerintah |
| 149. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan | Pemerintah |
| 150. | RUU tentang Penilai | Pemerintah |
| 151. | RUU tentang Pengadaan Barang dan Jasa | DPD |
| 152. | RUU tentang Perekonomian Nasional | DPR/DPD |
| 153. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional | Pemerintah |
| 154. | RUU tentang Lembaga Pembiayaan Pembangunan Indonesia | Pemerintah |
| 155. | RUU tentang Bea Materai | Pemerintah |
| 156. | RUU tentang Pajak Bumi dan Bangunan | Pemerintah |
| 157. | RUU tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah | Pemerintah |
| 158. | RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah | DPR |
| 159. | RUU tentang Tabungan Haji | DPR |
| 160. | RUU tentang Kewirausahaan Nasional *) | DPR/DPD |

Sumber: Keputusan DPD RI Nomor 06A/DPD RI/II/2014-2015 tentang Hasil Pembahasan Tripartit (DPR, DPD, Pemerintah) Tahun 2015-2019

Tabel 6. Hasil Pembahasan Tripartit Prioritas Tahun 2015

| No. | | |
|-----|--|-------------------------|
| 1. | RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran | DPR |
| 2. | RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia | DPR |
| 3. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) | Pemerintah |
| 4. | RUU tentang Wawasan Nusantara | DPD |
| 5. | RUU tentang Pertanahan | DPR/DPD |
| 6. | RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah | DPD / Pemerintah |
| 7. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU | DPR/DPD |
| 8. | RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah | DPR |
| 9. | RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah | DPR |
| 10. | RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana | Pemerintah |
| 11. | RUU tentang Merek | Pemerintah |
| 12. | RUU tentang Paten | Pemerintah |
| 13. | RUU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi | Pemerintah |

| | | |
|------------|--|------------------------|
| 14. | RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan | DPR/DPD |
| 15. | RUU tentang Kedaulatan Pangan | DPR |
| 16. | RUU tentang Jasa Konstruksi | DPR |
| 17. | RUU tentang Arsitek | DPR |
| 18. | RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat | DPR/DPD |
| 19. | RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN | DPR |
| 20. | RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat | DPR |
| 21. | RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol | DPR |
| 22. | RUU tentang Pertembakauan | DPR |
| 23. | RUU tentang Kewirausahaan Nasional | DPR |
| 24. | RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi | DPR/DPD |
| 25. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara | DPR/DPD |
| 26. | RUU tentang Penyandang Disabilitas | DPR/DPD |
| 27. | RUU tentang Pengelolaan Ibadah Haji dan Penyelenggaraan Umrah | DPR |
| 28. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri | DPR/DPD |
| 29. | RUU tentang Kekarantinaan Kesehatan | Pemerintah |
| 30. | RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial | DPR |
| 31. | RUU tentang Sistem Perbukuan | DPR |
| 32. | RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan | DPR |
| 33. | RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia | DPR |
| 34. | RUU tentang Penjaminan | DPR |
| 35. | RUU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan | Pemerintah |
| 36. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak | DPD / Pemerintah |
| 37. | RUU tentang Perubahan Kelima Atas UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan | DPD/ Pemerintah |

Sumber: Keputusan DPR Nomor: 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Hasil Pembahasan Tripartit (DPR, DPD dan Pemerintah) Prioritas Tahun 2015

Berdasarkan dari Prolegnas 2015-2019 sebagaimana pada tabel diatas, terdapat penambahan berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 4/DPR RI/III/2015-2016 Tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Prolegnas I RUU Tahun 2015-2019.

Sedangkan pada tahun 2016, RUU yang menjadi Prioritas berjumlah sebanyak 40 RUU. RUU yang berasal dari pemerintah sebanyak 13 buah. Sedangkan RUU yang berasal dari DPR berjumlah 25 buah, serta RUU yang berasal dari DPD sebanyak 2 buah.

Dari 40 buah RUU selain kumulatif terbuka, 7 RUU telah disahkan menjadi UU (3 RUU DPR, 2 RUU Pemerintah, dan 2 RUU Kumulatif terbuka). Sebanyak 20 RUU telah masuk dalam tahap pembicaraan tingkat 1. Satu RUU akan masuk dalam tahap pembicaraan tingkat 1/menunggu Surpres (RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah). Dua RUU dalam tahap harmonisasi di Badan Legislasi, 9 RUU dalam tahap penyusunan Komisi/anggota. Dua RUU dalam tahap penyusunan oleh Pemerintah, satu RUU menunggu keputusan Rapat Paripurna DPR RI.

Dengan demikian, bahwa sampai pada tahun 2016, jumlah RUU yang menjadi undang-undang dari sekian banyak jumlah RUU yang berasal dari DPD di tahun 2016 hanya berjumlah 2 RUU dan dari tahun 2010 sampai dengan Tahun 2016, hanya 1 RUU dari DPD yang dibahas dan disetujui secara tripartit. Fenomena tersebut menurut penulis tidak terlepas dari terbatasnya kewenangan konstitusional dan kewenangan DPD diberbagai undang-undang terkait dengan di bidang legislasi.

5.1 Perbandingan Konfigurasi Politik dan Hukum di bidang Legislasi di Indonesia dan di Berbagai Negara

Dalam konteks konfigurasi politik dan hukum di berbagai negara mengenai struktur atau model parlemen bikameral tidak ditentukan dengan konfigurasi negaranya. Baik yang menganut negara kesatuan maupun federal. Begitu juga dengan bentuk sistem pemerintahannya tidak berimplikasi terhadap bentuk parlemennya.

Di Indonesia, lembaga senatnya disebut DPD sebagai bagian dari parlemen, sehingga wajar jika tugas membuat UU menjadi salah satu kerja inti DPD. Namun demikian DPD belum diberikan fungsi yang berimplikasi secara legal formal dalam setiap pengambilan keputusan di bidang legislasi. Hal ini dapat dilihat dari proses yang selama ini berjalan antara DPR dan DPD. DPD hanya memiliki fungsi konsultatif dan kedudukannya sub ordinasi dari DPR sebagaimana terlihat dalam Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945. Berbeda dengan senat di berbagai negara sebagaimana hasil penelitian penulis, di bawah ini:

1) Kedudukan Senat Di Bidang Legislasi di Chili

Dalam Article 65, mengatur bahwa pada prinsipnya presiden dapat menjadi inisiator undang-undang hanya yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan, keuangan, dan anggaran negara. Lebih detail sebagai berikut:

Article 65

To the President of the Republic will correspond the exclusive initiative for the Bills of law which are related to the alteration of the political or administrative division of the country, or to the financial or budgetary administration of the State, including the modifications to the Law of the Budgets, and to the matters specified in Numerals 10 and 13 of Article 63.

Sedangkan pembahasan dan persetujuan undang-undang pada prinsipnya harus disetujui oleh kedua kamar parlemen. Hal tersebut secara tegas diatur berdasarkan konstitusinya pada Artikel 46 dan Artikel 72. Partisipasi dalam pembahasan RUU diatur berdasarkan Artikel 46 yang mengatur sebagai berikut:

Article 46

The National Congress is composed of two branches: the Chamber of Deputies and the Senate. Both participate in the formation of the laws in conformity with this Constitution and have the other attributions that the latter establishes.

Sedangkan persetujuan setiap RUU menjadi undang-undang harus melewati persetujuan oleh kedua kamar parlemen. Hal tersebut sebagaimana diatur berdasarkan pada artikel 72 Konstitusi Chili, yakni mengatur sebagai berikut:

Article 72

A Bill approved by both Chambers will be remitted to the President of the Republic who, if he approves it, will dispose its promulgation.

Setelah RUU dibahas dan kedua kamar di parlemen telah memberikan persetujuan RUU tersebut, pada tahap selanjutnya adalah mengirimkan RUU tersebut kepada Presiden untuk disetujui dan diundangkan. Manakala presiden tidak menyetujui RUU yang akan menjadi Undang-Undang, maka RUU tersebut dikembalikan ke kamar asalnya dalam jangka waktu tiga puluh hari setelah pengamatan yang tepat dan alasan keberatan yang dikemukakan oleh Presiden terhadap RUU tersebut.

Setelah kedua kamar menerima dan menyetujui keberatan presiden terkait dengan norma tertentu dalam RUU, RUU tersebut dikirim kembali ke Presiden untuk diundangkan. akan tetapi, keberatan presiden terhadap sebagian norma yang ada pada RUU dan keberatan tersebut disetujui oleh kedua kamar dengan dua pertiga dari jumlah yang hadir pada parlemen.

Hal itu diatur secara tegas dalam konstitusi Negara Chili pada Artikel 73 yang mengatur sebagai berikut:

Article 73

If the President of the Republic disapproves of the Bill, he will return it to the Chamber of its origin, with the appropriate observations, within a period of thirty days.

In no case will observations which do not have a direct relation to the original or fundamental ideas of the Bill be admitted, unless they had been considered in the respective message.

If both Chambers approve the observations, the Bill will have the force of law and it will be returned to the President of the Republic for its promulgation.

If both Chambers reject all or some of the observations and [if] they insist, by two-thirds of the members present, on the totality or part of the Bill approved by them, it will be returned to the President for its promulgation.

Berdasarkan pada uraian mengenai posisi dan kedudukan senat berdasarkan pada Konstitusi Chili sebagaimana di atas, menunjukkan bahwa konstitusi Chili kedudukan *Chamber of Deputies* dan *Senate* sebagai inisiator RUU di Chili. Sedang pada tahap pembahasan dan persetujuan suatu RUU dilakukan oleh *Chamber of Deputies* dan *Senate*. Kedudukan Presiden berdasarkan Konstitusi Chili, memberikan kewenangan kepada Presiden sebagai hak veto untuk mengimbangi kekuatan politik oleh kedua kamar di parlemen.

2) Kedudukan Senat Di Bidang Legislasi di Italia

Model parlemen yang dianut oleh Negara Italia adalah sistem parlemen bikameral. Hal tersebut diatur berdasarkan Konstitusi Italia pada Artikel 55 yang mengatur sebagai berikut:

Article 55

Parliament consists of the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic. Parliament meets in joint session of the members of both Houses only in those cases set forth in the Constitution.

Fungsi legislasi hanya dimiliki oleh parlemen yakni *Chamber of Deputies*, dan *Senate of the Republic*. Hal tersebut diatur berdasarkan pada Artikel 70 yang mengatur: *The legislative function is exercised collectively by both Houses*.

Sedangkan fungsi legislasi yang terkait dengan hak inisiator itu dimiliki oleh pemerintah dan kedua kamar yang ada di parlemen. Hal tersebut sebagaimana yang diatur pada konstitusi Italia berdasarkan pada Artikel 71 yang mengatur sebagai berikut:

Article 71

Legislation is initiated by the Government, by each member of the Houses and by those organs and bodies so empowered by constitutional law.

The people may initiate legislation through a proposal, made by at least fifty-thousand electors, of a bill drafted in Articles.

Prosedur legislasi di negara Italia, Setiap RUU diperkenalkan di salah satu kamar, baik *Chamber of Deputies*, dan *Senate of the Republic* untuk dibahas dan diperiksa oleh komite yang ada di parlemen dan kemudian RUU tersebut mendapatkan persetujuan oleh parlemen. Hal ini diatur berdasarkan pada Artikel 72, yakni sebagai berikut:

Article 72

Every bill introduced in one of the Houses is, in accordance with its rules, examined by a committee and then by the House itself, which approves it Article by Article and with a final vote.

Jika RUU yang dibahas dan disetujui oleh kedua kamar di parlemen, RUU tersebut dikirim ke presiden untuk diundangkan. Akan tetapi, sebelum presiden mengundangkan RUU tersebut, presiden dapat menguraikan alasan yang terhadap RUU untuk dikembalikan ke parlemen untuk dibahas atau diperdebatkan kembali RUU tersebut. Manakala, RUU tersebut telah dibahas ulang dan disetujui oleh dua kamar di parlemen, maka RUU tersebut harus diundangkan. Hal tersebut sebagaimana diatur berdasarkan Artikel 74 Konstitusi Italia, yakni mengatur sebagai berikut:

Article 74

Before promulgating a law, the President of the Republic, in a message outlining his motives, may request a new debate of the Houses. If the Houses once more pass the bill, it must be promulgated.

Dari norma konstitusi tersebut, mengindikasikan bahwa dalam fungsi legislasi, Presiden memiliki hak veto melalui pembahasan ulang RUU di kedua kamar parlemen.

3) Kedudukan Senat Di Bidang Legislasi di Filipina

Kekuasaan legislatif di parlemen dipegang oleh congress. Congress terdiri dari Senate dan a *House of Representatives*. Hal ini berdasarkan pada Artikel VI pada Section 1 yang mengatur:

Article VI, Section 1

The legislative power shall be vested in the Congress of the Philippines, which shall consist of a Senate and a *House of Representatives*, except to the extent reserved to the people by the provision on initiative and referendum.

Dari norma tersebut diatas, juga mengindikasikan bahwa fungsi legislasi hanya dipegang oleh kongres yang terdiri dari Senate dan a *House of Representatives* yang berwenang menjadi inisiator RUU dan perubahan konstitusi melalui atau dengan mengadakan referendum.

Hal tersebut, juga berkaitan dan berhubungan juga dengan norma yang diatur Section 24 yang pada prinsipnya mengatur tentang inisiator RUU:

Section 24

All appropriation, revenue or tariff bills, bills authorizing increase of the public debt, bills of local application, and private bills, shall originate exclusively in the *House of Representatives*, but the Senate may propose or concur with amendments.

Sedangkan pada tahap pembahasan dan persetujuan, pada prinsipnya, setiap RUU dari kedua kamar di parlemen juga dibahas dan disetujui oleh kedua kamar parlemen terkait dengan RUU. Hal ini dapat di lihat sebagaimana yang diatur berdasarkan pada pasal di bawah ini:

Section 26

- (1) Every bill passed by the Congress shall embrace only one subject which shall be expressed in the title thereof.
- (2) No bill passed by either House shall become a law unless it has passed three readings on separate days, and printed copies thereof in its final form have been distributed to its Members three days before its passage, except when the President certifies to the necessity of its immediate enactment to meet a public calamity or emergency. Upon the last reading of a bill, no amendment thereto

shall be allowed, and the vote thereon shall be taken immediately thereafter, and the yeas and nays entered in the Journal.

Selanjutnya diatur juga pada Section 27 Ayat (1) sebagai berikut:

- (1) Every bill passed by the Congress shall, before it becomes a law, be presented to the President. If he approves the same he shall sign it.

Jika RUU yang disetujui oleh congress maka tahap selanjutnya adalah memberikan kepada Presiden untuk diundangkan. Akan tetapi pada prinsipnya, fungsi legislasi memberikan hak veto kepada presiden sebelum RUU tersebut menjadi undang-undang. Manakala, presiden menggunakan hak vetonya, maka RUU yang telah diberikan ke presiden untuk diundangkan dikirim kembali ke inisiatornya di parlemen untuk dibahas ulang. Hal tersebut sebagaimana diatur berdasarkan pada Article 27 (1) dan (2) pada Konstitusi Filipina tahun 1987, sebagai berikut:

Article 27 (1) dan (2)

- (1) Every bill passed by the Congress shall, before it becomes a law, be presented to the President. If he approves the same he shall sign it; otherwise, he shall veto it and return the same with his objections to the House where it originated, which shall enter the objections at large in its Journal and proceed to reconsider it. If, after such reconsideration, two-thirds of all the Members of such House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two-thirds of all the Members of that House, it shall become a law. In all such cases, the votes of each House shall be determined by yeas or nays, and the names of the Members voting for or against shall be entered in its Journal. The President shall communicate his veto of any bill to the House where it originated within thirty days after the date of receipt thereof, otherwise, it shall become a law as if he had signed it.
- (2) The President shall have the power to veto any particular item or items in an appropriation, revenue, or tariff bill, but the veto shall not affect the item or items to which he does not object.

4) Kedudukan Senat Di Bidang Legislasi di Jepang

Jepang merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Menurut Konstitusi Jepang 1946, Kaisar adalah kepala

negara dan melimpahkan kekuasaan secara nyata kepada *Diet*.²¹¹ *Diet* merupakan kekuasaan legislatif, dan merupakan badan tertinggi dalam kekuasaan negara, dan juga merupakan satu-satunya badan dalam pembuatan UU.²¹² *Diet* merupakan parlemen yang berbentuk bikameral yang terdiri dari *House of Representative* dan *House of Counselors (Sangiin)*.²¹³ Kedua kamar mempunyai anggota yang dipilih secara langsung, yang merupakan perwakilan seluruh rakyat.²¹⁴

Masa jabatan *House of Counselors (Sangiin)* selama 6 tahun, dan mempunyai 247 anggota dan setengah anggotanya diperbaharui setiap tiga tahun sekali. *House of Councilors/Sangiin* mempunyai pengaruh yang penting dalam proses legislasi, seperti yang tercantum dalam Art. 59 Konstitusi Jepang bahwa suatu RUU menjadi UU atas diluluskan oleh kedua house kecuali bila sebaliknya diatur oleh undang-undang.²¹⁵

Dalam realitas politik parlemen di Jepang, kekuasaan kedua kamar ini tidak sama meskipun *House of Councilors* seharusnya tidak dianggap sebagai suatu institusi politik yang dapat diabaikan. *Sangiin* dapat menunda *budget* dengan waktu tiga puluh hari, dan dapat menunda RUU biasa dengan waktu enam puluh hari. Sesudahnya *House of Representative* membuat suatu joint komisi dari kedua kamar atau mengabaikan penolakan dari *House of Councilor* dengan dua pertiga dari anggota yang hadir. Dua pertiga mayoritas ini sukar untuk dicapai. Banyak urusan dari setiap kamar ini diarahkan ke dalam suatu panitia kerja (*standing committees*). Keanggotaan disesuaikan dengan proporsi kursi dari setiap partai yang ada di setiap kamar, dan juga terdapat beberapa komisi-komisi spesial.²¹⁶ Sama dengan Amerika, keberlakuan undang-undang harus mendapat persetujuan dua kamar yang ada di parlemen. Ciri khas praktik bikameral di parlemen Jepang, yakni adanya kewenangan *Sangiin* untuk menunda keberlakuan semua undang-undang dengan termin waktu yang ditentukan.

5) Kedudukan Senat Di Bidang Legislasi di Belanda

Negara Belanda, kedudukan dan Peran *Eerste Kamer* dalam konstitusi Belanda lebih banyak bersamaan dengan parlemen, yaitu dalam bentuk *joint session*. Baik perannya dalam proses legislasi maupun kekuasaan kenegaraan lain di luar proses legislasi. Walaupun

²¹¹ Negara dan Bangsa. Jilid IV. 1990. *Grolier International Inc. London*. Hlm. 69.

²¹² *Constitution of Japan*, Art. 41.

²¹³ *Constitution of Japan*, Art. 42.

²¹⁴ *Constitution of Japan*, Art. 43 (1).

²¹⁵ *Constitution of Japan*, Art. 59.

²¹⁶ *Kodansha Encyclopedia of Japan*. 1983. Kodansha International Ltd. Japan. Hlm. 214.

begitu, perannya tersebut tidak dapat diabaikan, karena kedua kamar dalam Konstitusi Belanda mempunyai posisi yang sama kuat atau paling tidak, tidak terlalu berbeda, sehingga *Eerste Kamer* masih mempunyai fungsi yang penting dalam Parlemen Belanda.

Berdasarkan dari paper *Association of European Senates, Focus on the Senate Modern concepts in the functioning of senates in bicameral parliamentary systems, Paper, Memorandum in preparation for the 16th meeting of the Association of European Senates in The Hague, the Netherlands on 21–22 May 2015* dalam paper tersebut menegaskan bahwa di beberapa negara (misalnya Belanda), senat memiliki hak veto penuh pada semua undang-undang, termasuk anggaran.²¹⁷

6) Kedudukan Senat di Bidang Legislasi di Afrika Selatan

Negara ini menerapkan model bikameral berdasarkan ketentuan konstitusinya pada Artikel 42 yakni sebagai berikut:

Composition of Parliament. (1) Parliament consists of:

(a) The National Assembly; and

(h) The National Council of Provinces.

(2) The National Assembly and the National Council of Provinces participate in the legislative process in the manner set out in the Constitution.

Pada proses legislasi, kedudukan kedua kamar yakni *National Assembly* dan *National Council of Provinces* kedudukannya sama diantara kedua kamar dalam hal fungsi legislasi. Hal tersebut berdasarkan pada Artikel 73 ayat (5) yang mengatur sebagai berikut:

A Bill passed by the National Assembly must be referred to the National Council of Provinces if it must be considered by the Council. A Bill passed by the Council must be referred to the Assembly.

Presiden memiliki hak veto dalam bidang legislasi untuk mengimbangi kepentingan politik dari lembaga parlemen. Dalam hal sebelum menyetujui dan menandatangani suatu RUU yang telah disetujui oleh kedua kamar untuk menjadi undang-undang, presiden dapat menolak atau mengembalikan RUU tersebut yang telah disetujui dengan alasan persoalan konstitusionalitas norma. Hal tersebut diatur berdasarkan Artikel 79 sebagai berikut:

²¹⁷ Association of European Senates. *Focus on the Senate Modern Concepts in the functioning of Senates in Bicameral Parliamentary Systems*. Paper. Memorandum in preparation for the 16th meeting of the Association of European Senates in The Hague, the Netherlands on 21–22 May 2015. Hlm. 5.

Artikel 79 Assent to Bills:

- (1) The President must either assent to and sign a Bill terms of this Chapter or, ii the President has reservations about the constitutionality of the Bill, refer it back to the National Assembly for reconsideration.
- (2) The joint rules and orders must provide for the procedure for the reconsideration of a Bill by the National Assembly and the participation of the National Council of Provinces in the process.
- (3) The National Council of Provinces must participate in the reconsideration of a Bill that the President has referred back to the National Assembly
 - (a) the President's reservations about the constitutionality of the Bill relate to a procedural matter that involves the Council
 - (b) section 74 (1), (2) or (3) (b) or 76 was applicable in the passing of the Bill.
- (4) If, after reconsideration, a Bill fully accommodates the President's reservations, the President must assent to and sign the Bill; if, of the President must either
 - (a) assent to and sign the Bill, or;
 - (b) refer it to the Constitutional Court for a decision on its constitutionality.
- (5) If the Constitutional Court decides that the Bill is constitutional, the President must assent to and sign it.

Jadi di Afrika Selatan kedudukan kedua kamar di bidang legislasi adalah seimbang. Terkait dengan pembahasan dan persetujuan terhadap RUU, harus melalui pembahasan dan persetujuan oleh National Assembly dan National Council of Provinces. Presiden memiliki hak veto dengan alasan mengenai konstitusionalitas RUU yang disetujui menjadi undang-undang.

Dari perbandingan dengan beberapa negara diatas, tidak satu pun negara di atas, menempatkan kedudukan senat di bidang legislasi sebagai badan pertimbangan kepada National Assembly. Berdasarkan pula dari hasil penelitian dari berbagai konstitusi di berbagai negara, menunjukkan pula bahwa praktik bikameral berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 merupakan ketidaklaziman dalam praktik bikameral dari berbagai negara di seluruh benua sebagaimana pada hasil penelitian penulis diatas yang mengambil sampel di empat benua.

Dari hasil perbandingan pengaturan wewenang majelis tinggi / senat di beberapa negara di atas, maka wewenang yang dimiliki oleh

DPD masih terbatas dalam pelaksanaan fungsi di bidang legislasi. Di masa yang akan datang, diperlukan suatu rekonstruksi pengaturan wewenang DPD yang berintikan penguatan wewenang DPD. DPD seyogianya memiliki fungsi di bidang legislasi, terlibat dalam semua tahapan pembentukan undang-undang. Dengan pengaturan di dalam ketentuan pasal UUD NRI tahun 1945.

2. DI BIDANG PENGAWASAN

Dalam konstitusionalisme modern,²¹⁸ tidak ada satu lembaga negara yang bebas dari kontrol atau pengawasan. Dalam kerangka itulah keberadaan lembaga legislatif atau parlemen menjadi urgen dan strategis dengan fungsi dan kewenangan yang melekat padanya. Hal itu dimaksudkan agar eksekutif tidak sampai melakukan tindakan yang sewenang-wenang atau menyalahgunakan kekuasaan.²¹⁹

Pengawasan memiliki arti penting untuk berfungsinya parlemen dan pemerintahan, karena akan memberi umpan balik bagi perbaikan pengelolaan pembangunan sehingga tidak keluar dari jalur atau tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam sejarah Parlemen Inggris misalnya, fungsi pengawasan Parlemen terhadap eksekutif makin mendapatkan legitimasi seiring perkembangan sistem pemerintahan Parlementer. Tidak mengherankan bila pertengahan abad XIX kerap disebut sebagai puncak keemasan kontrol parlemen atas cabang kekuasaan eksekutif.²²⁰

Perbedaan kewenangan antara DPR dan DPD, dapat ditentukan dengan merinci tugas-tugas parlemen di bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan. Dalam fungsi di bidang pengawasan, parlemen dapat melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

²¹⁸ Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) FH UII, "Prospek dan Tantangan Pelaksanaan Tugas Parlemen 2014-2019," *Makalah disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh Yogyakarta bekerja sama dengan Hanns Seidel Foundation*, Yogyakarta, 10 Oktober 2014.

²¹⁹ Perjalanan panjang sejarah konflik Monarki dengan kehadiran Parlemen di Inggris misalnya turut memberikan pengaruh signifikan bagi berkembangnya Parlemen dalam menjalankan fungsi dan tugasnya terutama pada awal Abad XXI, di mana empat abad sebelumnya yakni tahun 1689 merupakan tahun penanda supremasi Parlemen atas keberadaan Monarki di mana Raja Inggris tidak bisa melahirkan aturan hukum tanpa disepakati oleh Parlemen yang kemudian dikenal sebagai *Bill of Rights*.

²²⁰ Lihat, Matthew Flinders. 2002. "Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution." *Political Studies Journal*, Vol. 50. Hlm. 25.

1. Penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik. Pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan Undang-Undang.
2. Penentuan dan Pengawasan Anggaran dan Keuangan Negara.
3. Perlindungan hak milik dan kekayaan warga negara dari pembebanan oleh negara.
4. Penyelenggaraan debat publik mengenai kebijakan pemerintahan.
5. Menyetujui rencana-rencana pemerintah dan meratifikasi pelaksanaannya.
6. Penyelenggaraan kegiatan dengar pendapat (*Hearings*).
7. Menetapkan soal-soal perang dan damai.
8. Menyetujui amnesti umum.
9. Penyelenggaraan Pemerintahan Bersama (*Co-Administration*).
10. Penyelenggaraan tugas-tugas yang bersifat semi-legislatif dan semi yudisial.
11. Permintaan pertanggungjawaban terhadap Kepala Pemerintahan.

Fungsi di bidang pengawasan meskipun terbatas berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan memiliki kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.²²¹

DPD menjalankan fungsi di bidang pengawasan melakukan berbagai cara, salah satunya dengan pelaksanaan rapat kerja dengan stakeholder di daerah untuk menginventarisi permasalahan di daerah.

Menurut Ratu Hemas anggota DPD dari Yogyakarta dan sekaligus Wakil Ketua DPD, DPD memiliki fungsi pengawasan yang dalam pelaksanaan dilakukan oleh Badan Akuntabilitas Publik, nanti dalam hasil pengawasan tersebut DPD bersama dengan BPK saling berbagi informasi hasil pengawasan di daerah dan hasil pengawasan ini akan ditindaklanjuti menurut aturan hukum yang berlaku.²²²

Pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan

²²¹ Wawancara dengan Pasek Suardika, SH., MH. (Ketua PPUU DPD RI 2015), di Gedung DPD Senayan Jakarta, tanggal 17 November 2015.

²²² Sekretariat Jenderal DPD RI, Buku Laporan Lembaga DPD RI Tahun Sidang 2014-2015. Hlm. 87.

sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, berdasarkan laporan yang diterima BPK, aspirasi dan pengaduan masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, dan temuan monitoring di lapangan. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Fungsi Pengawasan DPD tidak bersifat imperatif.

Hasil-hasil pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD. Hasil-hasil tersebut disampaikan kepada DPR, dan DPR yang akan menentukan digunakan atau tidaknya hasil pengawasan tersebut. Ketentuan ayat (3) ini makin menguatkan pendirian bahwa DPD yang dimuat dalam Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, belum merupakan.

Cerminan adanya gagasan sistem badan perwakilan dua kamar. DPD hanya badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Pengawasan terhadap pelaksanaan UU merupakan salah satu ruang lingkup tugas yang diemban oleh DPD sebagai amanat konstitusi. Titik tolak DPD dalam melakukan pengawasan adalah memastikan bahwa UU tersebut efektif dan dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat dan daerah. Undang-undang tertentu yang masuk dalam lingkup pengawasan DPD meliputi otonomi daerah, pemekaran daerah, sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi, APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Fungsi di bidang pengawasan terhadap pelaksanaan UU tidak sederhana, mengingat masih ada problema sinkronisasi norma pada UUD NRI Tahun 1945 dengan norma yang ada pada UU MD3.

Hasil pengawasan terhadap pelaksanaan UU oleh DPD yang dilaksanakan oleh Komite I, II, III, IV DPD, adalah sebagai berikut:

1.2 Kinerja Pengawasan Berkaitan dengan Otonomi Daerah; Hubungan Pusat Daerah; Pembentukan, Pemekaran dan Penggabungan Daerah

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang bidang pengawasan, berdasarkan Pasal 79 ayat (2) huruf a Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Komite I mempunyai lingkup tugas yang berkaitan dengan pemerintahan daerah; hubungan pusat dan daerah serta antar daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; politik, hukum, HAM; permasalahan daerah di wilayah perbatasan negara; pertanahan dan tata ruang; pemukiman

dan kependudukan; komunikasi dan informatika; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.

Selama tahun sidang 2014-2015, Komite I telah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menghasilkan sebanyak 2 buah keputusan DPD. Secara garis besar hasil pengawasan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:²²³

1. Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Pada awalnya permasalahan pengelolaan perbatasan di Indonesia merupakan satu isu sensitif dari dimensi politik pertahanan negara terutama menyangkut hubungan bilateral dan diplomatik dengan negara yang langsung bersinggungan. Namun demikian luas Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) realitasnya belum mampu memaksa pemerintah menangani daerah perbatasan secara efektif. Isu perbatasan saat ini bergeser dari aspek keamanan kepada aspek kesejahteraan.

Komite I mengidentifikasi ada 3 isu utama yang berkaitan dengan pengelolaan perbatasan di Indonesia. *Pertama*, masalah yang berkenaan dengan penetapan dan pengamanan garis batas baik di darat maupun di laut; *Kedua*, masalah peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan; dan *Ketiga*, masalah pengembangan perbatasan.

Daerah perbatasan memiliki potensi sumber daya alam yang sangat besar seperti perikanan, pertambangan, pariwisata, dan kekayaan hayati laut, namun belum dimanfaatkan secara optimal. Daerah perbatasan juga potensial meningkatkan kegiatan perdagangan internasional, yang saling menguntungkan baik bagi Indonesia maupun bagi negara tetangga.

Posisi geografis yang dekat dengan negara lain juga berpotensi menjadi pintu bagi masuknya pengaruh ideologi dan sosial budaya asing yang negatif serta kemungkinan terjadinya kegiatan kejahatan lintas negara, pembalakan liar, pemancingan ilegal, perdagangan dan penyelundupan manusia, imigran ilegal, peredaran narkoba, terorisme, perompakan, dan konflik sosial budaya yang berpotensi mengancam stabilitas keamanan nasional.

Untuk memaksimalkan terwujudnya potensi yang ada sekaligus meminimalkan adanya dampak negatif, maka daerah perbatasan seharusnya dikelola dengan baik melalui pengaturan kewenangan, kelembagaan, dan tanggung jawab penganggaran melalui sebuah

²²³ Sekretariat Jenderal DPD RI. Laporan Kinerja Lembaga Tahun 2015.

peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang pengelolaan daerah perbatasan.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara mengatur wilayah perbatasan dalam perspektif teritorial, sedangkan perspektif pembangunan dan pemberdayaan secara sosial, ekonomi dan budaya belum diatur secara komprehensif. Untuk itu, perlu dibentuk suatu UU yang khusus mengatur mengenai pengelolaan daerah perbatasan.

Dalam jangka panjang pengelolaan daerah perbatasan hendaknya difokuskan pada sembilan agenda prioritas, yakni: (1) Peningkatan Aksesibilitas Masyarakat Perbatasan; (2) Pengembangan Sarana Prasarana; (3) Pengembangan Sumber Daya Manusia; (4) Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Masyarakat; (5) Pengembangan Ekonomi Lokal; (6) Pemantapan keamanan di daerah perbatasan; (7) Pemeliharaan data fisik/non fisik, dan demarkasi daerah perbatasan; (8) Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Lingkungan; dan (9) Pemanfaatan dan pengembangan budaya masyarakat perbatasan.

Oleh karena itu, DPD merekomendasikan adanya cara pandang baru pemerintah terhadap kawasan perbatasan, dalam sebuah UU yang mengatur khusus tentang perbatasan, yang semula berorientasi ke dalam menjadi berorientasi ke luar. Mengingat secara geografis Indonesia memiliki kawasan perbatasan sangat panjang, di darat tersebar di 187 Kecamatan, 41 Kabupaten, 13 provinsi dan di 92 pulau kecil terluar yang sebagian besar memiliki posisi sangat strategis serta kaya sumber daya alam, maka pengelolaan daerah perbatasan seyogianya dilakukan oleh suatu lembaga yang memiliki otoritas penuh, dimana semua kebijakan dan anggaran yang diarahkan untuk mempercepat kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan harus melalui kementerian ini.

Di samping itu, perlu dilakukan perubahan UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara atau membentuk UU tersendiri yang khusus mengatur pengelolaan daerah perbatasan dengan fokus pada penguatan kelembagaan Pengelola Perbatasan, baik di tingkat pusat maupun daerah dan melakukan penguatan penganggaran pengelolaan kawasan/daerah perbatasan dengan mendorong adanya alokasi anggaran khusus, baik yang bersumber dari APBN, maupun APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota.

Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara disahkan dalam Sidang Paripurna ke-11 tanggal 17 April 2015 dan diputuskan melalui

Keputusan DPD Nomor 22/DPD RI/III/2014-2015 tentang Hasil Pengawasan DPD RI atas pelaksanaan UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan diserahkan ke DPR tanggal 17 April 2015.

2. Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Berdasarkan hasil pengawasan DPD RI disimpulkan bahwa implementasi UU Desa masih dirasakan belum optimal disebabkan karena beberapa hal antara lain:

- a) belum terbitnya sejumlah aturan pelaksana sebagai petunjuk pelaksanaan UU Desa seperti PP tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa; Pemberhentian Kepala Desa; Musyawarah Desa; perangkat Desa; Pemberhentian Perangkat Desa; Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa; Tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa; dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pembangunan Desa. Sedangkan PP yang sudah terbit adalah PP Nomor 60 Tahun 2014 yang diubah dengan PP Nomor 22 Tahun 2015 dan PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- b) tingkat pemahaman aparatur desa tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan dan Pemberdayaan Masyarakat masih minim
- c) belum optimalnya fungsi Pemerintah Pusat dalam:
 1. Menyiapkan peraturan pelaksanaan (PP, Permen Desa dan Keuangan);
 2. Melakukan relokasi belanja K/L program berbasis Desa ke dana Desa;
 3. Melakukan pendampingan kepada Desa; dan
 4. Melakukan pemantauan evaluasi.
- d) fungsi pemerintah daerah belum optimal dalam menyiapkan:
 1. Perda-perda yang berkaitan dengan Desa;
 2. Perbup/Perwali tentang yang berkaitan dengan Perda Desa;
 3. Pelatihan/bimtek bagi aparatur Desa;
 4. Pelaksanaan pemantauan; dan
 5. Laporan pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan Desa.
- e) Belum optimalnya bimbingan teknis dan diklat bagi aparatur Desa termasuk bagi pendamping desa.

- f) belum tersosialisasinya sejumlah peraturan yang sudah diterbitkan seperti PP Nomor 22 Tahun 2015 tentang perubahan PP 66 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri.

DPD menemukan fakta bahwa aspek tingkat kesejahteraan perangkat desa juga masih belum ideal. Masih terjadi adanya disparitas tingkat kesejahteraan antara Kepala Desa dengan Sekretaris Desa. Sementara itu, penghasilan tetap Pemerintah Desa (Jan-April 2015) yang bersumber dari APBN belum terealisasi, Penetapan Dana Desa (ADD), bagian dari hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan bantuan-bantuan lain harus tertuang dalam RAPB Desember 2015 juga belum jelas. Sementara pengelolaan aset desa belum optimal dan belum menjadi salah satu sumber pendapatan bagi desa.

Sementara dari aspek penyaluran dana desa yang bersumber dari APBN, masih ditemukan permasalahan terkait belum terselesaikannya distribusi ADD yang bersumber dari APBN antara Kementerian Desa dan PDTT, dan Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Keuangan. Selain itu, terkait dengan Desa Adat, Komite I menemukan belum tersedianya sejumlah regulasi baik di tingkat Pemerintah maupun di tingkat Pemerintah Daerah yang mengatur mengenai Desa Adat. Sehingga pengaturan mengenai desa adat yang diatur dalam Bab XIII, Pasal 96 sampai dengan Pasal 111 UU Desa belum dapat diimplementasikan dengan baik.

Oleh karena itu, DPD meminta Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk segera melakukan harmonisasi dengan menerbitkan regulasi teknis termasuk petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis pelaksanaan yang sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

DPD juga mendorong adanya penguatan struktur dan kelembagaan Desa dengan upaya antara lain:

- a) Meningkatkan kapasitas aparatur desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan yang terstruktur dan sistematis, untuk mewujudkan profesionalisme tata kelola pemerintahan desa yang akuntabel dan demokratis;
- b) Melakukan pendampingan pada desa secara komprehensif dengan semangat membantu desa agar bangkit dan berdaya ;
- c) Mengajak semua komponen, baik pemerintah, pemerintah daerah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota, perguruan tinggi, Ormas, dan LSM untuk mengawal implementasi UU Desa;

- d) Meningkatkan kesejahteraan Kepala Desa dan Perangkat Desa dan mendorong Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa melakukan inventarisasi dan optimalisasi potensi sumber daya desa dalam rangka peningkatan pendapatan asli desa.

Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disahkan dalam Sidang Paripurna ke-13 tanggal 9 Juli 2015 dan diputuskan melalui Keputusan DPD Nomor 27/DPD RI/IV/2014-2015 tentang Hasil Pengawasan DPD RI atas pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan diserahkan ke DPR tanggal 9 Juli 2015.

2.2 Kinerja Pengawasan Terkait Dengan Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi Lainnya

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang bidang pengawasan, berdasarkan Pasal 79 ayat (2) huruf b Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Komite II mempunyai lingkup tugas terkait dengan pertanian dan perkebunan; perhubungan; kelautan dan perikanan; energi dan sumber daya mineral; kehutanan dan lingkungan hidup; pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan daerah tertinggal; perindustrian dan perdagangan; penanaman modal; pekerjaan umum; ketahanan pangan; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; pembangunan pedesaan dan kawasan tertinggal; meteorologi, klimatologi dan geofisika; dan BUMN dan BUMD.

Selama satu tahun sidang 2014-2015, Komite II telah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menghasilkan sebanyak 8 buah keputusan DPD. Di bawah ini diuraikan 2 buah pelaksanaan pengawasan pelaksanaan UU sebagai berikut:

1. Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Berdasarkan hasil pengawasan atas pelaksanaan UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, DPD RI merekomendasikan kepada Pemerintah hal-hal sebagai berikut:

- a. Terkait dengan belum optimalnya pencapaian penyediaan tenaga listrik di daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat 2, maka DPD merekomendasikan kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengintensifkan

program sosialisasi UU Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. DPD merekomendasikan kepada KESDM, PT. PLN, dan Pemda untuk berkoordinasi dengan DPD terkait dengan permasalahan ketenagalistrikan di daerah.

- b. Penyelenggaraan usaha ketenagalistrikan di Indonesia harus memperhatikan aspek keberlanjutan. Dalam kaitan pembangunan berkelanjutan itu, DPD merekomendasikan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memprioritaskan yang bersumber dari energi baru terbarukan sesuai dengan potensi daerah.
- c. DPD merekomendasikan kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk memperhatikan daerah yang tergolong "*remote area*" dan '*isolated system*' di daerah-daerah terpencil dengan memanfaatkan sumber energi setempat seperti Tenaga Surya dengan cara *stand-alone* (mandiri).

Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan disahkan dalam Sidang Paripurna ke-7 tanggal 5 Desember 2015 dan disampaikan ke DPR tanggal 5 Desember 2015.

2. Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Berdasarkan hasil pengawasan atas pelaksanaan UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, DPD merekomendasikan Pemerintah hal-hal sebagai berikut:

- a. Kementerian Kelautan dan Perikanan perlu membuat peraturan tentang jenis ikan dan batasan jumlah tangkapan yang diperbolehkan dalam tiap-tiap WPP sehingga gejala overfishing bisa teratasi dan pembentukan stok alami ikan bisa terjamin.
- b. Merumuskan strategi pembangunan perikanan tangkap nasional yang dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi berkualitas dan peningkatan kesejahteraan nelayan secara berkelanjutan dengan menerapkan pendekatan sistem yang terdiri dari tiga sub sistem, yaitu alam, manusia, dan manajemen.
- c. Meningkatkan sumber daya nelayan dan melakukan modernisasi teknologi secara tepat untuk mengelola kawasan maritim; menjamin adanya lembaga pembiayaan khusus

untuk menangani kebutuhan permodalan nelayan dengan proses mudah dan bunga rendah; pemanfaatan sumber daya pesisir yang harus berjalan seiring dengan upaya peningkatan kesejahteraan nelayan; serta menjamin tersedianya infrastruktur pelabuhan dan tempat pelelangan ikan yang memadai dan tidak membebani nelayan.

Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan disahkan dalam Sidang Paripurna ke-13 tanggal 9 Juli 2015 dan disampaikan ke DPR tanggal 9 Juli 2015.

3.2 Kinerja Pengawasan Terkait dengan Persoalan Pendidikan, Agama, Kesehatan, Kebudayaan serta Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang bidang pengawasan, berdasarkan Pasal 79 ayat (2) huruf c Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Komite III mempunyai lingkup tugas terkait dengan pendidikan; agama; kebudayaan; kesehatan; pariwisata; pemuda dan olahraga; kesejahteraan sosial; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; tenaga kerja dan transmigrasi; ekonomi kreatif; administrasi kependudukan/pencatatan sipil; pengendalian penduduk/keluarga berencana dan perpustakaan.

Selama satu tahun sidang 2014-2015, Komite III telah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menghasilkan 6 buah keputusan DPD. Berikut disajikan 2 UU hasil pengawasan tersebut:

1. Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan berkenaan dengan Kesehatan Ibu dan Anak

Dalam pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan khususnya Kesehatan Ibu dan Anak (KIA), maka DPD mendesak Pemerintah untuk:

- a. Menyusun RUU tentang Kebidanan, dalam rangka menyediakan payung hukum yang tegas untuk memenuhi hak rakyat yang salah satunya mendapatkan pelayanan yang baik terkait Kesehatan Ibu dan Anak di Indonesia.
- b. Memperbaiki pola dan mekanisme distribusi tenaga kesehatan khususnya bidan, dokter umum, dokter spesialis

dan tenaga promosi kesehatan agar tersebar merata sesuai dengan kebutuhan di daerah, khususnya daerah Terluar, Terdepan dan Tertinggal.

- c. Melakukan revitalisasi basis data kesehatan, yaitu data keluarga/ penduduk, jumlah sasaran layanan kesehatan, jumlah fasilitas tersedia berikut kualitasnya, jumlah tenaga kesehatan dan klasifikasinya dan kebutuhan lain terkait basis data kesehatan nasional.
- d. Optimalisasi program peningkatan kualitas gizi ibu dan anak, sebagai program unggulan untuk meningkatkan kualitas hidup Ibu dan Anak.
- e. Mengevaluasi penggunaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dilaksanakan Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dan pelayanan rumah sakit dalam melayani ibu dan anak untuk implementasi Kartu Indonesia Sehat (KIS).
- f. Melakukan revitalisasi Posyandu sebagai garda terdepan untuk meningkatkan kualitas kesehatan ibu dan anak.
- g. Menerbitkan Peraturan Pemerintah yang diamanatkan oleh Pasal 172 ayat (2) berkaitan dengan alokasi anggaran kesehatan.
- h. Memberikan insentif dan disentif kepada Pemerintah Daerah untuk memastikan pemenuhan kewajibannya terhadap penyelenggaraan program Kesehatan Ibu dan Anak.

Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan berkenaan dengan Kesehatan Ibu dan Anak telah disahkan pada Sidang Paripurna DPD RI ke-7 tanggal 5 Desember 2014 DPR tanggal 26 Januari 2015.

2. Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Dalam hasil Pengawasan atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, DPD merekomendasikan kepada Pemerintah untuk melakukan hal-hai sebagai berikut:

- a. Menyusun kebijakan agar kebutuhan pokok, transportasi, dan perumahan terjangkau oleh pekerja ;
- b. Melakukan penegakan hukum kepada perusahaan yang melanggar ketentuan pengupahan, out sourcing, PHK,

- keselamatan dan kesehatan kerja, serta pemerataan kesempatan kerja.
- c. Segera menyusun UU pengupahan yang dapat mengakomodasi tolok ukur dan mekanisme pengupahan yang adil sehingga dapat berdampak pada kesejahteraan pekerja atau buruh;
 - d. Menyusun kebijakan yang dapat memastikan ketersediaan sumber daya aparatur ketenagakerjaan sesuai dengan kualifikasi dan kompetensinya secara merata di semua daerah;
 - e. pro aktif dalam meningkatkan kualifikasi dan kompetensi tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan pasar kerja, melalui revitalisasi fungsi Balai Latihan Kerja (BLK);
 - f. Mendorong Pemerintah dan DPR agar segera melakukan perubahan UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya penyempurnaan terhadap ketentuan yang telah dibatalkan oleh MK dan hal-hal lain yang terkait dengan penguatan perlindungan hukum bagi pekerja;
 - g. Mendesak pemerintah sehubungan dengan penyelenggaraan BPJS dengan melakukan hal berikut:
 - 1. BPJS Kesehatan harus melakukan pembenahan pelayanan yang masih dikeluhkan pekerja/buruh serta menyelesaikan permasalahan bagi perusahaan yang telah memiliki asuransi swasta bagi pekerjanya.
 - 2. Penyempurnaan kebijakan, regulasi, dan persiapan pengoperasionalan BPJS Ketenagakerjaan dengan mempertimbangkan kepentingan perusahaan dan pekerja/ buruh secara proporsional dan berkeadilan.

Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disahkan pada Sidang Paripurna DPD RI ke-13 tanggal 9 Juli 2015 dan disampaikan ke DPR tanggal 9 Juli 2015.

4.2 Kinerja Pengawasan berkaitan dengan APBN, Pajak serta Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Pengawasan yang berkaitan dengan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang APBN; pajak dan pungutan lain; perimbangan keuangan pusat dan daerah; lembaga keuangan dan perbankan; koperasi, usaha kecil dan menengah; serta melakukan pembahasan

dan penyusunan pertimbangan DPD mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan menyusun pertimbangan DPD terhadap hasil pemeriksaan keuangan negara; dan menyusun pertimbangan terhadap calon Anggota BPK yang diajukan ke DPR.

Selama satu tahun sidang 2014-2015, Komite IV telah menghasilkan 3 buah keputusan DPD. Beberapa hasil pengawasan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Hasil Pengawasan DPD RI Terhadap Pelaksanaan UU Perpajakan

Berbagai permasalahan secara umum terkait dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan perpajakan di daerah menjadi dasar alasan bagi Komite IV DPD RI dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tersebut.

Dalam pengawasan substansi peraturan perundang-undangan bidang perpajakan juga berkaitan dengan target penerimaan negara dalam UU APBN TA 2014 dan peraturan perundang-undangan lain yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengenai dana bagi hasil pajak pusat kepada daerah antara lain isinya adalah:

- a) Perubahan tata kelola pemerintahan menjadi otonomi daerah memerlukan dukungan sumber dana untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah serta memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat. Sumber dana tersebut secara eksplisit seharusnya diperoleh dari konsekuensi pengalihan urusan pemerintahan ke daerah.
- b) Sarana dan prasarana institusi pajak dan aparat pajak di daerah belum memadai untuk optimalisasi perolehan penerimaan negara. Perlu diberikan sarana dan prasarana yang memadai kepada institusi pajak di daerah dan aparat pajak guna merangsang perolehan penerimaan negara lebih optimal.
- c) Masih ditemui hambatan dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas berupa kesulitan akses data penerimaan pajak berkaitan dengan bagi hasil atas penerimaan pajak pusat kepada daerah yaitu PPh orang pribadi dan PPh karyawan dan sumber daya alam. Sejalan dengan asas otonomi daerah, jenis pajak pusat yang objeknya berada di daerah agar dialihkan menjadi pajak daerah, seperti seluruh

- jenis PBB (pertambangan, kehutanan, dan perkebunan) serta PPh orang pribadi dan PPh karyawan.
- d) Banyak ditemukan masalah piutang pajak Sehubungan dengan pengalihan PBB perdesaan dan perkotaan menjadi pajak daerah, yang mempengaruhi opini BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Agar dilakukan konsolidasi antara BPK, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Keuangan untuk mengatasi permasalahan ini.
 - e) Dalam menghadapi era persaingan bisnis global pada tahun 2015, regulasi pajak belum dapat melindungi pengusaha kecil serta belum mendukung pemanfaatan teknologi informasi sebagai sumber data yang terintegrasi.

Hasil Pengawasan DPD RI Terhadap Pelaksanaan UU Perpajakan telah disahkan dalam Sidang Paripurna DPD RI ke-7 tanggal 5 Desember 2014 dan disampaikan ke DPR tanggal 26 Januari 2015.

2. Hasil Pengawasan DPD RI Terhadap Pelaksanaan UU Perbankan

Berdasarkan hasil Pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang Perbankan, maka DPDI merekomendasikan hal-hal berikut:

- a) Peraturan perundang-undangan bidang perbankan harus memberikan kepastian hukum bagi kalangan usaha jasa keuangan. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi dan kajian agar peraturan tidak menghambat perkembangan perbankan.
- b) Kinerja bank asing yang beroperasi di Indonesia harus terus diawasi, jangan sampai menguasai jasa keuangan nasional yang akan berdampak pada ketahanan ekonomi nasional.
- c) Bank Pembangunan Daerah diharapkan lebih meningkatkan penyaluran kredit produktif, dan guna mendukung penguatan operasional, diharapkan agar semua dana transfer daerah agar disalurkan melalui Bank Pembangunan Daerah, sebelum dibayarkan pada pihak ketiga.
- d) Segmentasi pasar dalam industri perbankan, sulit dilaksanakan, namun perlu dikaji kembali pembentukan bank khusus seperti Bank Tani dan Nelayan, dan Bank Koperasi.
- e) CSR usaha jasa perbankan, termasuk Bank Pembangunan Daerah diharapkan diberikan kepada usaha koperasi dan UKM, sebagai bentuk pembinaan usaha mandiri dengan menggunakan kredit perbankan.

Hasil Pengawasan DPD RI Terhadap Pelaksanaan UU Perbankan telah disahkan dalam Sidang Paripurna DPD RI ke-9 tanggal 18 Februari 2015 dan disampaikan ke DPR tanggal 1 April 2015.

3. Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015

Berdasarkan hasil Pengawasan atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 maka DPD merekomendasikan hal-hal berikut:

- a) Harus dilakukan upaya penanganan (treatment) secara khusus terhadap aparat pengelola pajak agar capaian target penerimaan tidak kurang dari 90%. Selain itu Kementerian terkait diharapkan memberikan dukungan bagi pencapaian target penerimaan pajak pada tahun 2015.
- b) Pemerintah agar segera mempercepat penerbitan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan pembagian kewenangan sebagai pelaksanaan UU Nomor 23. Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Besaran persentase bagi hasil migas untuk daerah berdasarkan UU Nomor 3: Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dari Pemerintahan Daerah sebesar 15,5% agar dapat ditingkatkan melalui percepatan perubahan atas UU Nomor 33 Tahun 2004.
- d) Diperlukan adanya reformulasi DAU meliputi kepulauan dan lautan.
- e) Dana transfer ke daerah harus lebih besar dari belanja kementerian/lembaga sebagai simbol tata kelola pemerintahan desentralistik. Adanya kenaikan alokasi belanja pada beberapa kementerian/lembaga harus disertai dengan transparan dan akuntabilitas penggunaannya sehingga diharapkan dapat bermanfaat dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f) Perangkat desa, khususnya bendahara desa, harus berstatus PNS dengan kompetensi berbasis pendidikan akuntansi karena pengelolaan keuangan negara seharusnya dilakukan oleh PNS. Mekanismenya dapat direkrut PNS dari kecamatan/kabupaten atau melalui mekanisme seleksi

terbuka sebagaimana pelaksanaan UU Aparatur Sipil Nasional.

- g) Pemerintah dan pemerintah daerah agar segera meninjau ulang peraturan pemerintah dan peraturan daerah dalam rangka memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah desa dan BPD, pemerintah desa dan Kecamatan, serta pemerintah desa dan pemerintah daerah. Di samping itu, DPD juga merekomendasikan pengevaluasian terhadap fungsi dan peran BPD kepada Pemerintah agar fungsi dan peran BPD semakin optimal dalam pelaksanaan pengawasan dana desa.
- h) Pemerintah agar merumuskan Perpres tentang mekanisme pengelolaan keuangan daerah, termasuk desa dan desa adat, antara lain meliputi unsur:
 1. Peranan Bank Pembangunan Daerah dan Lembaga Pembiayaan Desa Adat;
 2. Struktur APB desa berbasis indikator yang mudah dipahami oleh perangkat desa dan tata kelola pengawasan dana desa; dan
 3. Mekanisme penyaluran dana desa untuk kebutuhan desa yang dibolehkan menurut undang-undang, termasuk untuk pengembangan badan usaha milik desa.

Selain itu, Pemerintah agar segera menerbitkan peraturan menteri tentang aset-aset desa yang memiliki pengalihan status desa atau desa yang dimekarkan sebagai implementasi Pasal 76 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penetapan desa pemekaran segera dipercepat agar pada tahun mendatang dapat memperoleh alokasi dana desa.

- i) Perlu dipersiapkan tenaga pendamping sebagaimana yang dilakukan oleh PNPM Perdesaan agar pengimplementasian dana desa dilakukan sesuai dengan amanat UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 telah disahkan dalam Sidang Paripurna DPD RI ke-13 tanggal 9 Juli 2015 dan disampaikan ke DPR tanggal 9 Juli 2015.

Selain pengawasan oleh masing-masing Komite di atas, selama masa Tahun Sidang 2014-2015 Tim Kerja BAP DPD telah melakukan

rapat kerja dengan 12 provinsi, yang meliputi 66 entitas pemerintah daerah provinsi/ kabupaten/kota, yaitu:

1. Provinsi Gorontalo, meliputi 7 entitas, yaitu Provinsi Gorontalo, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Gorontalo Utara, Kabupaten Pohuwato, dan Kota Gorontalo pada tanggal 23 sd. 25 November 2014;
2. Provinsi Banten, meliputi 5 entitas entitas, yaitu Provinsi Lebak, Kabupaten Serang, Kota Serang, Kota Tangerang, dan Kota Tangerang Selatan pada tanggal 1 sd. 3 Februari 2015;
3. Provinsi Papua, meliputi 8 entitas, yaitu Provinsi Papua, Kabupaten Nabire, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Mappi, Kota Jayapura, Kabupaten Biak Numfor, dan Kabupaten Kepulauan Yapen, pada tanggal 1 sd. 3 Februari 2015;
4. Provinsi Sumatera Selatan, meliputi 5 entitas, yaitu Provinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Lahat, Kabupaten Empat Lawang, Kabupaten Muara Enim, dan Kota Palembang pada tanggal 1 sd. 3 Februari 2015;
5. Provinsi Sulawesi Utara, meliputi 5 entitas, yaitu Provinsi Sulawesi Utara, Kabupaten Boolang Mongondow, Kabupaten Boolang Mongondow Selatan, Kabupaten Kepulauan Talaud, dan Kota Kotamubagu pada tanggal 14 April 2015;
6. Provinsi Jambi, meliputi 6 entitas, yaitu Provinsi Jambi, Kabupaten Batang, Kabupaten Muaro, Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Empat Lawang, dan Kota Palembang pada tanggal 1-3 Februari 2015;
7. Provinsi Sulawesi Barat, meliputi meliputi 6 entitas, yaitu Provinsi Sulawesi Barat, Kabupaten Majene, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Mamuju Utara, dan Kabupaten Polewali Mandar pada tanggal 17 - 18 November 2014.
8. Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 16 Juni 2015.
9. Provinsi Papua Barat, meliputi 6 entitas yaitu Provinsi Papua Barat, Kabupaten Fak Fak, Kabupaten Maybrat, Kabupaten Tambraw, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kota Sorong pada tanggal 16 Juni 2015.
10. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, meliputi 6 entitas yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta pada tanggal 21 - 23 Juli 2014.

11. Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, meliputi 5 entitas, yaitu Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Kabupaten Belitung, Kabupaten Bangka, Kabupaten Bangka Tengah, dan Kota Pangkalpinang pada tanggal 21 - 23 Juli 2014. dan
12. Kabupaten Memberamo Raya pada tanggal 21 - 23 Juli 2014.

Berdasarkan hasil tindak lanjut atas hasil pemeriksaan BPK oleh BAP pada Tahun Sidang 2014-2015 ini, DPD telah menetapkan Keputusan DPD RI Nomor 38/DF RI/IV/2014-2015 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Penindakan Lanjut Rekomendasi BPK, dengan merekomendasikan sebagai berikut:

1) Umum

- a) DPD RI perlu mendorong kepada entitas pemerintah daerah guna meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah, setidaknya setingkat lebih baik dari opini LKPD sekarang.
- b) Kepada entitas pemerintah daerah yang tingkat penyelesaian tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK masih rendah dan menyisakan tunggakan kasus sebelum tahun 2008 berupaya meningkatkan penyelesaiannya dengan membuat rencana aksi secara khusus enam bulan, sehingga dapat terhindar dari penyelesaian secara hukum.
- c) Terkait penyelesaian penyampaian pertanggung jawaban dan pengembalian nilai kerugian negara ke kas negara/ daerah yang mempunyai nilai signifikan, terutama tunggakan kasus-kasus pemeriksaan periode lampau diberikan tenggang waktu enam bulan kepada Inspektur Daerah dan SKPD untuk menyelesaikan sisa kerugian keuangan negara/daerah dan/atau pertanggungjawaban. Apabila lewat waktu enam bulan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota belum dapat menindak-lanjutnya maka dipertimbangkan untuk diproses secara hukum.
- d) Menteri Keuangan agar memberikan sanksi yang tegas, termasuk kemungkinan proses hukum, setelah melampaui batas waktu tertentu, kepada para wajib pungut pajak-pajak negara di pemerintahan daerah yang ternyata tidak menyetor hasil pungutan pajak-pajak negara dalam jangka waktu lama, tidak dipungut dan/atau tidak disetor sama sekali, digunakan sementara untuk keperluan pribadi dan dinas, sehingga kasus ini telah menimbulkan kerugian keuangan negara dan selalu menjadi temuan berulang.

- e) Terkait temuan hasil pemeriksaan BPK yang ditindaklanjuti oleh APH di daerah, bahkan telah ada yang mempunyai putusan tetap dari pengadilan, baik berasal dari laporan resmi BPK maupun pengaduan masyarakat, perlu meminta klarifikasi dan penjelasan kepada BPK RI tentang penyelesaian tindak lanjutnya pada daftar hasil pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan entitas yang bersangkutan. Misal, pada kasus temuan hasil pemeriksaan BPK yang berindikasi kerugian keuangan negara/daerah dan diproses oleh aparat penegak hukum, kemudian ternyata tidak terbukti di pengadilan sehingga pelaku dibebaskan dari segala tuntutan, apakah dengan demikian temuan dan nilai kerugian keuangan negara/daerah hapus pula demi hukum pada daftar hasil pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK karena pada kenyataannya kasus kerugian keuangan daerah/negara tersebut masih tetap terbuka. Dengan demikian perlu mendorong entitas pemerintah daerah memanfaatkan pasal 5 Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2010 rekomendasi yang tidak dapat ditindaklanjuti dengan alasan sah.

2) Pemantauan Rekomendasi BPK yang belum Diselesaikan

- a) Perlu memberikan apresiasi dan penghargaan terhadap entitas pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang telah berhasil memperoleh opini WTP atas LKPD Tahun 2013 dan 2014 dan berharap dapat mempertahankannya serta menjadi motivasi bagi entitas pemerintah kabupaten/kota lainnya di Indonesia. DPD perlu mendorong entitas pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas keuangan daerah, terutama bagi entitas pemerintah daerah yang masih memperoleh opini TWP dan TW.
- b) Pemantauan temuan dan rekomendasi entitas pemerintah daerah yang tidak memberikan klarifikasi pada saat diundang menghadiri rapat kerja pembahasan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK yang berindikasi merugikan negara; meminta entitas pemerintah daerah dimaksud menyampaikan penyelesaian tindak lanjutnya secara tertulis dengan memberikan batas waktu; dan mempertimbangkan kasus-kasus yang merugikan negara diinformasikan kepada aparat penegak hukum setempat.

- c) Meminta kepada Pemerintahan Daerah (DPRD dan Pemerintah Daerah) agar:
1. Tim Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah sebagai dimaksud dalam Pasal 8 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010 tanggal 27 Januari 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dan Majelis Pertimbangan TP/TGR (TPKN) melaksanakan tugasnya secara efektif.
 2. Menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, sehingga terhindar dari sanksi administratif dan/atau pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) dan Pasal 26 ayat (2).
 3. Rencana aksi tindak-lanjut hasil pemeriksaan BPK yang dibuat oleh pemerintah daerah harus bersifat mengikat, dilaksanakan secara efektif, dan bukan hanya sekadar formalitas, terutama tindak lanjut rekomendasi temuan pemeriksaan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian negara, berpotensi kerugian negara, dan kekurangan penerimaan.
 4. Menindaklanjuti kasus-kasus kerugian negara sebagai akibat hubungan keperdataan atau perikatan/perjanjian dengan pihak ketiga. Kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi kepada pihak ketiga setelah mengetahui bahwa dalam satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Penyelesaian kerugian dengan pihak ketiga dapat dilakukan dengan berpedoman pada ketentuan penyelesaian sengketa yang diatur dalam dokumen kontrak.
- d) DPD melalui BAP akan melakukan langkah-langkah sebagai berikut:
1. Memantau hasil tindak lanjut rekomendasi BPK terkait penyelesaian kerugian negara setelah rapat kerja bersama entitas pemerintah provinsi/kabupaten/ kota.

2. Meminta kesiapan BPK dalam memenuhi ketentuan Pasal 14 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara terkait kewajiban BPK melaporkan setiap temuan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang, termasuk kemungkinan sanksi bagi auditor dan pimpinan BPK tidak melaporkan temuan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang.
- e) BAP memantau penyelesaian tindak lanjut rekomendasi temuan pemeriksaan BPK, terkait:
 1. Pengembalian dana APBD yang disita sebagai barang bukti;
 2. Pengembalian nilai kerugian daerah ke kas daerah perkara yang sudah *inkracht*,
 3. Pengembalian nilai kerugian daerah ke kas daerah bagi perkara yang diputus bebas oleh pengadilan atau Mahkamah Agung;
 4. Penyelesaian kerugian daerah bagi pejabat dan/atau yang sudah meninggal.
- f) BAP memantau temuan dan rekomendasi BPK yang menimbulkan perbedaan persepsi terkait kriteria dan penafsiran dalam menghitung besar nilai kerugian keuangan negara di daerah yang dibebankan kepada para pelaku.
- g) BAP menetapkan batas waktu penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan setelah rapat kerja bersama entitas Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di daerah untuk menyelesaikan tindak lanjut rekomendasi terkait penyelesaian kerugian negara/daerah. Setelah batas waktu terlampaui, BAP merekomendasikan penyelesaian kasus-kasus tersebut kepada aparat penegak hukum yang berwenang.

3) Pemantauan Terhadap Pengelolaan Aset Daerah

Pada umumnya, nilai aset tetap daerah merupakan bagian terbesar dari nilai aset secara keseluruhan, bahkan pada beberapa pemerintah daerah mencapai lebih dari 90%. Keadaan ini sangat mempengaruhi laporan keuangan pemerintah daerah secara keseluruhan dan pada gilirannya ketidaktertiban dalam pengelolaan aset tetap daerah berakibat terhadap buruknya penilaian BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah. Sulitnya pemerintah daerah memperoleh tingkat

penilaian opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah sebagian terbesar sebagai akibat ketidakberesan dalam pengelolaan barang milik daerah.

Ketidakberesan pengelolaan barang milik daerah ditunjukkan dari hasil pemeriksaan BPK atas manajemen aset pemda yang menunjukkan adanya kelemahan pada aspek pembukuan, pencatatan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban dan ketidakpatuhan yang mengakibatkan potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan daerah, administrasi, dan ketidakefektifan. Ketidakpatuhan yang mengakibatkan potensi kerugian daerah pada umumnya meliputi aset dikuasai pihak lain, pembelian aset yang berstatus sengketa, dan aset tetap tidak diketahui keberadaannya. Ketidakpatuhan yang mengakibatkan penyimpangan yang bersifat administratif pada umumnya meliputi penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang pengelolaan barang milik daerah, dan kepemilikan aset belum didukung bukti yang sah. Ketidakpatuhan yang mengakibatkan ketidakefektifan meliputi pemanfaatan barang/jasa dilakukan tidak sesuai dengan rencana yang ditetapkan, barang yang dibeli belum dapat dimanfaatkan, dan pemanfaatan barang/jasa tidak berdampak terhadap pencapaian tujuan organisasi.

BAP merekomendasikan terkait pengelolaan aset daerah sebagai berikut:

- a) Pemerintah daerah agar serius melakukan inventarisir dan pengelolaan aset secara komprehensif termasuk menginventarisir aset-aset yang tidak diketahui keberadaannya, dalam sengketa, serta melakukan penilaian yang tepat dan akurat atas aset-aset yang dimiliki.
- b) Kementerian Dalam Negeri bekerja sama dengan BPKP agar meningkatkan pembinaan, pendampingan, dan supervisi Pemda dalam pengelolaan aset daerah termasuk mengoptimalkan program aplikasi guna mempercepat dan menertibkan penatausahaan aset daerah.
- c) Pemerintah daerah agar meningkatkan kapasitas, pengetahuan, pemahaman, dan keterampilan SDM pengelolaan barang milik daerah, baik pengelola (Sekretaris Daerah), pembantu pengelola (Pejabat Pengelola Keuangan dan Aset Daerah), pengguna/kuasa pengguna (Satuan Kerja Pemerintah Daerah/Unit Pelaksana Teknis Daerah), dan lain-lain.
- d) Instansi pengawasan baik ekstern maupun aparat pengawasan intern pemerintah agar meningkatkan

efektivitas pengawasan berikut tindak lanjut hasil pengawasan.

Selain dari beberapa point yang sangat urgen yang telah penulis uraikan di atas yang berkaitan dengan fungsi pengawasan DPD, dari hasil penelitian pula oleh penulis bahwa dalam termin waktu dari 2010-2014 terkait dengan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang oleh DPD yakni sebagaimana pada tabel di bawah ini:

Tabel 7. Hasil Pengawasan DPD Atas Pelaksanaan Undang-Undang

| TAHUN | DRAF KEPUTUSAN |
|-------|------------------------------------|
| 2010 | 15 (lima belas) draf keputusan |
| 2011 | 13 (tiga belas) draf keputusan |
| 2012 | 25 (dua puluh lima) draf keputusan |
| 2013 | 25 (dua puluh lima) draf keputusan |
| 2014 | 20 (dua puluh) draf keputusan |
| TOTAL | 90 Draft Keputusan |

Sumber: Diolah dari Himpunan Keputusan DPD Tahun 2014, Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2015

Draf keputusan DPD terkait fungsi pengawasan disusun dalam rangka DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu. Draf keputusan yang telah dihasilkan oleh Sekretariat Jenderal DPD RI pada Tahun 2014 sebanyak 20 buah, Tahun 2013 sebanyak 25 buah, Tahun 2012 sebanyak 25 buah, Tahun 2011 sebanyak 13 buah, dan tahun 2010 sebanyak 15 buah.

Sedangkan yang terkait dengan pengawasan di bidang anggaran, dalam kurun waktu 2010-2014, jumlah draft keputusan DPD sebagaimana pada tabel dibawah ini:

Tabel 8. Hasil Pengawasan DPD Di bidang Anggaran Negara

| TAHUN | DRAF KEPUTUSAN |
|-------|-------------------------|
| 2010 | 1 (satu) draf keputusan |
| 2011 | 3 (tiga) draf keputusan |
| 2012 | 2 (dua) draf keputusan |
| 2013 | 2 (dua) draf keputusan |
| 2014 | 5 (lima) draf keputusan |
| TOTAL | 13 Draft Keputusan |

Sumber: Diolah dari Himpunan Keputusan DPD Tahun 2014, Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2015

Draf keputusan DPD terkait fungsi penganggaran meliputi pertimbangan DPD terhadap tindak lanjut HAPSEM BPK dan pertimbangan DPD terhadap RUR RAPBN/APBN/APBN-P. Draf

keputusan yang telah dihasilkan oleh Sekretariat Jenderal DPD RI pada Tahun 2014 sebanyak 5 buah, Tahun 2013 sebanyak 2 (dua) draf keputusan, tahun 2012 sebanyak 2 buah, Tahun 2011 sebanyak 3 buah, dan Tahun 2010 sebanyak 1 buah.

5.2 Analisis Di bidang Pengawasan DPD

Pekerjaan rumah yang tak kalah pentingnya dalam mengartikulasikan fungsi pengawasan parlemen adalah mewujudkan mekanisme *check and balances* di internal lembaga parlemen itu sendiri.²²⁴

Hal ini penting agar ciri negara demokratis semakin melekat dan fungsi pengawasan parlemen semakin efektif. Oleh karenanya maka penyelenggaraan pemerintahan negara selain harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang membatasi kekuasaan, diperlukan pula prinsip dan mekanisme *checks and balances* di internal cabang kekuasaan legislatif.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, berfungsinya pengawasan parlemen akan menentukan efektifitas kontrol lembaga legislatif atas eksekutif yang memang terpisah satu sama lainnya.²²⁵ Dengan karakteristik sistem presidensial yang dimiliki oleh Indonesia, fungsi pengawasan parlemen menjadi poin strategis bagi bekerjanya demokrasi konstitusional. Studi Jone Antonia Cheibub menjelaskan betapa sistem pemerintahan akan turut berpengaruh pada masa depan demokrasi dengan mengatakan bahwa, "... the form of government is probably the most important aspect of how democracy is to be organized, and debates about it remain future of the political landscape in many countries."²²⁶ Bahkan, dalam kajian Cheibub yang berjudul *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* turut menyimpulkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang masih mencari format terbaik untuk menyempurnakan sistem pemerintahannya.²²⁷

Terlepas dari studi Jone Antonia, fungsi pengawasan DPD diatur pada Pasal 22 D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur sebagai berikut:

²²⁴ *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary* mendefinisikan *Checks and Balances* sebagai berikut: "A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others. Lihat, Peter Butt (Eds.). 2004. *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*. Lexis Nexis. Australia. Hlm. 68.

²²⁵ Jose Antonio Cheibub. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press, New York. Hlm. 26.

²²⁶ *Ibid*, Hlm. 4.

²²⁷ *Ibid*.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pasal 22 D Ayat (3) terkesan sangat simplistik, bahwa pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPD hanya pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu saja. Padahal jika dimaknai dalam perspektif demokrasi maka anggota DPD dipilih oleh rakyat dan aturan pemerintahan mengatur seluruh rakyat maka tentunya DPD pun diberikan ruang yang sama dengan DPR dalam hal melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan APBN, yang dapat diperluas cakupannya yaitu pengawasan terhadap transfer anggaran dari pusat ke daerah. Karena pada hakikatnya pengawasan yang dilakukan oleh DPD ialah untuk memberikan penilaian atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, terutama bidang pembangunan, kemasyarakatan dan pemerintahan telah dilakukan secara benar dan bermanfaat bagi rakyat dan daerah.

Masih dalam perspektif yang sama, pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD melaksanakan prinsip pengawasan prosedural yang bersifat aktif, dalam pengertian pengawasan yang dilakukan tidak tergantung dari adanya kasus atas pelaksanaan UU yang secara substansial tidak mencerminkan penegakan keadilan bagi rakyat dan daerah.

Tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan fungsi anggaran, fungsi memberi pertimbangan masih dinilai belum cukup dan tidak menunjukkan DPD memperjuangkan kepentingan daerah dalam penyusunan dan penetapan APBN. Dalam konteks ini, dapat pula menggunakan pendekatan tripartit yang berarti dalam pembahasan APBN melibatkan DPR, DPD dan Pemerintah (tripartit).

Realitas tersebut, dibenarkan oleh DPD sendiri dalam melakukan pelaksanaan di bidang pengawasan berdasarkan buku Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010 – 2014 bahwa tantangan DPD yakni sebagai berikut:²²⁸

- a. Kewenangan DPD yang sangat terbatas;

²²⁸ Sekretaris Jenderal DPD RI. 2012. *Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010 – 2014*. DPD RI. Jakarta. Hlm. 28.

- b. Adanya kesenjangan pembangunan di daerah dan kompleksitas persoalan masyarakat dan daerah menjadi tanggung jawab DPD di dalam proses pengambilan kebijakan nasional;
- c. Banyak masyarakat yang belum mengenal dan memahami keberadaan DPD;
- d. Belum optimalnya mekanisme hubungan kerja DPD dengan DPR RI.

Berdasarkan dari deskripsi detail terkait dengan bidang atau fungsi pengawasan DPD, menurut penulis, bahwa jika dikaji secara filosofis, bahwa sesungguhnya DPD tidak memiliki fungsi pengawasan. Argumentasi penulis, bahwa hasil pengawasan DPD merupakan semacam laporan, karena yang memiliki fungsi pengawasan dan menindaklanjuti pengawasan DPD justru adalah DPR. DPD hanya difungsikan secara konstitusional membantu DPR.

Secara konstitusional pula, dalam hal pelaksanaan DPD sebagaimana berdasarkan pada pasal 22 D justru norma terkait dengan fungsi pengawasan DPD tidak ada secara tegas. Argumentasi penulis, secara konstitusional, Pasal 22 D justru memberikan alternatif kepada DPD untuk melakukan fungsi pengawasan atau tidak melakukan fungsi pengawasan sebagaimana dapat ditemukan pada kata dapat melakukan pengawasan.

Selain itu, meskipun hasil pengawasan DPD secara optimal dilakukan, DPD secara kelembagaan tidak dapat menindaklanjuti hasil pengawasannya. Realitas tersebut, disebabkan oleh konstitusi itu sendiri sebagaimana diatur berdasarkan pada Pasal 22 Ayat (3) yang terdapat kalimat serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Jadi, produk hasil pengawasan DPD berubah menjadi produk pengawasan DPR.

Hal tersebut juga memiliki relasi dengan pendapat Sebastian Salang,²²⁹ (LSM Formappi) terkait dengan fungsi pengawasan DPD sebagaimana berdasarkan hasil wawancara sebagai berikut:

“Fungsi pengawasan, yang terkait dengan audit BPK itu ditujukan kepada DPD untuk memberikan pertimbangan dan juga kepada DPR. Pertanyaannya hasil audit BPK ke DPR saja tidak dihiraukan oleh DPR apalagi pertimbangan dari DPD kepada DPR. DPD itu adalah bikameral banci.”

²²⁹ Wawancara, tanggal 17 Nopember 2015 di Jakarta.

Berbeda yang terdapat di berbagai negara dari hasil penelitian penulis, di Chili, kedua kamar di parlemennya memiliki kedudukan yang sama dalam hal fungsi pengawasan pemerintah dalam melaksanakan UU atau kebijakan pemerintah. Parlemen Chili memberikan persetujuan dan penolakan terhadap tindakan atau kebijakan presiden. Sebagaimana Artikel 53 Section 5 yang mengatur sebagai berikut:

Artikel 53 Section 5

To give or deny its consent to the acts of the President of the Republic, in the cases which the Constitution or the law requires. If the Senate does not decide, within thirty days following [a] request of urgency by the President of the Republic, its assent will be understood as granted.

Fungsi Pengawasan terhadap pemerintah di Chili, selanjutnya diatur berdasarkan pada Artikel 53 Section 10 yang mengatur sebagai berikut:

Artikel 53 Section 10

To give its opinion to the President of the Republic in the cases in which he requests it. The Senate, its commissions and its other organs, including the parliamentary committees, should they exist, cannot control the acts of the Government or of the entities dependent on it, nor [can it] adopt agreements implying control.

Selain Chili yang mengatur mekanisme pengawasan secara tegas pada konstitusinya, kedua kamar Parlemen Italia memiliki kewenangan hak bertanya kepada pemerintah sebagai bentuk pengawasan sesuai Artikel 82 Konstitusi Italia yang mengatur sebagai berikut:

Artikel 82

Each House may set up inquiries on matters of public interest. For such purposes, it nominates from its members a committee so composed as to reflect the proportions of the various groups. The committee of inquiry conducts its investigations and examinations with the same powers and the same limitations as a judicial inquiry.

Dengan demikian, menurut penulis, bahwa di bidang pengawasan dan pengawasan yang berkaitan dengan fungsi anggaran, dalam praktiknya memperlihatkan kedudukan DPD yang sangat lemah

dibandingkan dengan DPR di segala bidang, secara khusus di bidang pengawasan dan pengawasan terkait dengan fungsi anggaran.

Dari hasil pembahasan pengaturan wewenang pengawasan DPD, maka wewenang pengawasan yang dimiliki oleh DPD masih terbatas. Di masa yang akan datang diperlukan suatu rekonstruksi pengaturan wewenang pengawasan DPD yang berintikan penguatan wewenang pengawasan DPD. DPD seyogianya memiliki fungsi di bidang pengawasan bersama-sama dengan DPR dengan pengaturan di dalam ketentuan pasal UUD NRI tahun 1945.

3. DI BIDANG PERTIMBANGAN

DPD mengemban fungsi di bidang legislasi, pengawasan dan pertimbangan. Secara konstitusional, DPD diharapkan dapat memperjuangkan aspirasi daerah. Kewenangan DPD diatur dalam pasal 22 C dan pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945, dan sesungguhnya peluang dalam mengoptimalkan peran DPD masih ada. Kewenangan DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Menurut Sri Soemantri Martosoewignjo fungsi DPD lainnya adalah fungsi pertimbangan, dimana fungsi ini berkenaan dengan RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.²³⁰ I Dewa Gede Palguna berpendapat DPD juga memiliki fungsi konsultasi atau fungsi pertimbangan. DPD diberi wewenang untuk melakukan pertimbangan kepada DPR terhadap RUU APBN serta RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.²³¹

Dalam melaksanakan fungsi pertimbangan, khususnya dalam kurun waktu Tahun 2010-2015, DPD produktif memberikan pertimbangan. Adapun pertimbangan di berbagai bidang yang dilaksanakan DPD sebagai mana tertera pada tabel di bawah ini.

²³⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo (I). *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Makalah Focus Group Discussion, Jakarta, 28 Januari 2003.

²³¹ I Dewa Gede Palguna. Makalah Focus Group Discussion "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," Semarang.

Tabel 9. Rekapitulasi Keputusan terkait dengan Pertimbangan DPD Yang Disampaikan Ke DPR

| TAHUN | JENIS PERTIMBANGAN | JUMLAH PERTIMBANGAN | TOTAL PERTIMBANGAN |
|-------|--|---------------------|--------------------|
| 2010 | Jumlah keputusan DPD RI tentang pandangan dan pendapat DPD terhadap RUU dan pertimbangan DPD RI tentang pajak, Pendidikan dan Agama yang disampaikan kepada DPR RI | 22 Pertimbangan | 27 Pertimbangan |
| | jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap HAPSEM BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 2 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap pencalonan anggota BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 1 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN yang disampaikan kepada DPR RI | 2 Pertimbangan | |
| 2011 | Jumlah keputusan DPD RI tentang pandangan dan pendapat DPD terhadap RUU dan pertimbangan DPD RI tentang pajak, Pendidikan dan Agama yang disampaikan kepada DPR RI | 25 Pertimbangan | 31 Pertimbangan |
| | jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap HAPSEM | 2 Pertimbangan | |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | | |
|-------------|--|-----------------|-----------------|
| | BPK yang disampaikan kepada DPR RI | | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap pencalonan anggota BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 2 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN yang disampaikan kepada DPR RI | 3 Pertimbangan | |
| 2012 | Jumlah keputusan DPD RI tentang pandangan dan pendapat DPD terhadap RUU dan pertimbangan DPD RI tentang pajak, Pendidikan dan Agama yang disampaikan kepada DPR RI | 25 Pertimbangan | 31 Pertimbangan |
| | jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap HAPSEM BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 2 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap pencalonan anggota BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 2 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN yang disampaikan kepada DPR RI | 3 Pertimbangan | |
| 2013 | Jumlah keputusan DPD RI tentang pandangan dan pendapat DPD terhadap RUU dan | 20 Pertimbangan | 26 Pertimbangan |

| | | | |
|-------------|--|-----------------|-----------------|
| | pertimbangan DPD RI tentang pajak, Pendidikan dan Agama yang disampaikan kepada DPR RI | | |
| | jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap HAPSEM BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 2 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap pencalonan anggota BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 1 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN yang disampaikan kepada DPR RI | 3 Pertimbangan | |
| 2014 | Jumlah keputusan DPD RI tentang pandangan dan pendapat DPD terhadap RUU dan pertimbangan DPD RI tentang pajak, Pendidikan dan Agama yang disampaikan kepada DPR RI | 15 Pertimbangan | 21 Pertimbangan |
| | jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap HAPSEM BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 2 Pertimbangan | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap pencalonan anggota BPK yang disampaikan kepada DPR RI | 1 Pertimbangan | |

Bab VI: Rekonstruksi Pengaturan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

| | | | |
|-------------|--|----------------|--|
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN yang disampaikan kepada DPR RI | 3 Pertimbangan | |
| 2015 | Jumlah keputusan DPD RI tentang pandangan dan pendapat DPD terhadap RUU dan pertimbangan DPD RI tentang pajak, Pendidikan dan Agama yang disampaikan kepada DPR RI | | |
| | jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap HAPSEM BPK yang disampaikan kepada DPR RI | | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap pencalonan anggota BPK yang disampaikan kepada DPR RI | | |
| | Jumlah keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN yang disampaikan kepada DPR RI | | |

Sumber: Diolah Dari Data Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010 – 2014

Berdasarkan dari tabel di atas, DPD produktif memberikan pertimbangan kepada DPR. Akan tetapi, dalam realitasnya, pertimbangan DPD belum jelas tindak lanjut oleh DPR.

Contohnya saja pada pertimbangan yang terkait dengan pemilihan anggota BPK dan pertimbangan yang lainnya sebagaimana di bawah ini:

1.3 Pertimbangan DPD Terkait dengan Pemilihan Anggota BPK

Berkenaan dengan kewenangan pemilihan anggota BPK, secara konstitusional diatur berdasarkan pada Pasal 23 F Ayat (1) yang mengatur sebagai berikut:

“Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”

Ketentuan norma tersebut di atas, merupakan norma baru yang diperkenalkan dalam salah satu materi norma dalam konstitusi pasca amendemen. Sebelumnya, kewenangan memilih anggota BPK ada di tangan Presiden berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Pembentukan BPK. Berdasarkan UU ini, anggota BPK sebanyak-banyaknya terdiri atas 21 anggota yang mewakili partai politik, wakil angkatan bersenjata, wakil organisasi massa revolusioner, atau orang-orang yang punya dukungan masyarakat yang terorganisasi.

Dalam agenda pemilihan calon anggota BPK, DPD merekomendasikan 7 calon Anggota BPK kepada DPR. Mereka lolos seleksi dari 16 calon sebelumnya. Adapun rekomendasi dari 7 calon yang direkomendasikan oleh DPD sebagai pertimbangan DPR dalam memilih anggota BPK, yakni sebagai berikut:

Tabel 10. Hasil Penilaian DPD Mengenai Seleksi Anggota BPK

| PERINGKAT | NAMA CALON ANGGOTA BPK RI | TOTAL NILAI |
|-----------|---------------------------|-------------|
| 1 | Fadjar O.P. Siahaan | 9.20 |
| 2 | Soemardjjo | 9.14 |
| 3 | Achmad Sanusi | 9.09 |
| 4 | Eddy Suratman | 8.93 |
| 5 | Wewe Anggreaningsih | 8.89 |
| 6 | Eddy Rasyidin | 8.77 |
| 7 | Emita Wahyu Astami | 8.72 |

Sumber: Lampiran Keputusan DPD RI. Nomor 57/DPD RI/IV/2010-2011 Tanggal 15 Agustus 2011.

Penilaian terhadap seleksi tersebut, berdasarkan pada Peraturan DPD Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pedoman Pertimbangan DPD menyangkut pemilihan anggota BPK. Komite IV DPD melaksanakan *fit and proper test* yang memetakan kompetensi (pendidikan dan pengalaman) serta kecocokan (integritas dan kepemimpinan).

Penilaian seleksi tersebut sebagaimana pada tabel diatas, untuk diserahkan kepada DPR sebagai pertimbangan untuk memilih 1 orang yang telah direkomendasikan untuk menjadi anggota BPK. Mengingat satu anggota BPK bernama T. Muhammad Nurlif mengundurkan diri dan Presiden menetapkan pemberhentiannya sebagai anggota BPK tanggal 6 April 2011 maka diperlukan penggantian anggota.

Dalam realitas politiknya, ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 62/P Tahun 2011 tanggal 29 Oktober 2011. Dalam Keppres tersebut dijelaskan bahwa DPR dengan Keputusan Nomor 17/DPR RI/ I/2011-2012 tanggal 11 Oktober 2011 telah memberikan persetujuan terhadap Bahrullah Akbar sebagai Calon Pengganti Antar Waktu Anggota BPK RI menggantikan Drs. T. Muhammad Nurlif yang telah diberhentikan dengan hormat sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 19/P Tahun 2011, tanggal 6 April 2011.

Hal tersebut sebagaimana di atas, bahwa anggota BPK dipilih oleh DPR menunjukkan bahwa pemilihan tersebut secara voting justru tidak menunjukkan DPR mengikuti amanat konstitusi yang harus memperhatikan pertimbangan DPD. Itu juga menunjukkan bahwa kedudukan DPD dalam realitas politik dideterminasi oleh konfigurasi politik partai penguasa di DPR. Menurut penulis, implikasi tersebut justru menjadi kendala dalam memenuhi aspirasi rakyat dan cenderung *prominent in politic* di DPR.

2.3 Pandangan Pendapat dan Pertimbangan DPD Atas RUU Bidang Tertentu

1) Pandangan dan Pendapat DPD atas RUU Bidang tertentu

Pandangan dan Pendapat terhadap RUU yang disusun DPD RI merupakan sikap politik DPD RI yang didasarkan atas aspirasi masyarakat dan daerah terhadap materi RUU yang sedang dibahas oleh DPR dan Pemerintah. Sebagaimana diatur dalam UU MD3, Tatib DPR RI, Tatib DPD RI, dan Keputusan Panitia Musyawarah DPD RI Nomor II/Panmus-DPD/I/2011 mekanisme pembahasan RUU DPD RI bersama DPR dan Pemerintah terdiri dari mekanisme internal dan mekanisme interaksi DPD RI di DPR RI.

Sampai dengan akhir tahun sidang 2014-2015, DPD belum menyampaikan pandangan dan pendapat terhadap RUU. Hal ini disebabkan karena penyampaian keputusan DPD tentang pandangan dan pendapat DPD dilaksanakan setelah DPD menerima permintaan

dari DPR untuk menyampaikan pandangan atas RUU yang terkait dengan bidang tugas DPD.

2) Pertimbangan DPD Atas RUU Bidang Tertentu

Sebagaimana diatur dalam Pasal 223 ayat (1) huruf c. DPD RI memiliki fungsi memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Berikut adalah mekanisme pembahasan pertimbangan DPD RI terhadap RUU Non APBN.

Sampai dengan akhir tahun sidang 2014-2015, DPD RI belum menyampaikan pertimbangan terhadap RUU. Hal ini disebabkan karena penyampaian keputusan DPD RI tentang pendapatan dan pendapat DPD RI dilaksanakan setelah DPD RI menerima permintaan dari DPR RI untuk menyampaikan pertimbangan atas RUU yang terkait dengan bidang tugas DPD RI

3.3 Pertimbangan Anggaran (APBN)

Berdasarkan Pasal 249 ayat (1) huruf d UU MD3 menyatakan bahwa DPD RI mempunyai tugas memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN. Untuk itu DPD melakukan penyusunan pertimbangan terhadap RUU APBN yang disampaikan oleh Presiden kepada DPR setiap tanggal 16 Agustus. Selanjutnya dalam Pasal 174 ayat (4) UU MD3, DPD diberi waktu untuk menyampaikan pertimbangan kepada DPR paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama DPR dan Pemerintah.

Dalam Pasal 79 ayat (2) huruf d Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Komite IV mempunyai lingkup tugas terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); pajak dan pungutan lain; perimbangan keuangan pusat dan daerah; lembaga keuangan dan perbankan; koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah; statistik; dan pertimbangan hasil pemeriksaan keuangan negara dan pemilihan Anggota BPK.

- a. Pertimbangan DPD RI terhadap RAPBNP Tahun Anggaran 2015 menegaskan tentang pentingnya perbaikan terhadap asumsi makro ekonomi dan pokok-pokok kebijakan fiskal dengan memasukkan indikator strategis lainnya, seperti tingkat kemiskinan, pengangguran, gini ratio dan lain sebagainya.

- b. DPD RI merekomendasikan agar RAPBNP Tahun Anggaran 2015 dapat mencerminkan *baseline* anggaran RPJMN Tahun 2015-2019 dengan memperjelas prioritas anggaran Kementerian/ Lembaga dan transfer daerah dengan 9 agenda prioritas (Nawacita) dan Trisakti.
- c. DPD RI merekomendasikan agar terjadi peningkatan penerimaan perpajakan lebih dari Rp104,69 triliun dengan melakukan intensifikasi, ekstensifikasi dan regulasi perpajakan, khususnya pada PPh Orang Pribadi dan Badan yang potensinya masih sangat besar.
- d. Dengan perkembangan tambahan belanja negara, maka DPD RI merekomendasikan agar tambahan untuk transfer daerah dapat ditingkatkan, tidak hanya terhadap DAK namun anggaran lainnya. Hal ini dibarengi dengan upaya perbaikan pengelolaan DAK, baik akuntabilitas dan transparansi anggaran tersebut.
- e. DPD RI merekomendasikan agar dana desa yang dialokasikan perlu disiapkan tenaga pendampingan dengan mengakomodir fasilitas PNPM Perdesaan agar kualitas program dan kegiatan serta akuntabilitas dana desa lebih optimal. Termasuk pula memenuhi amanat UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa agar anggaran dana desa sepenuhnya dapat dipenuhi Pemerintah.
- f. DPD RI juga merekomendasikan agar penggunaan dana PMN untuk BUMN lebih selektif dan mempertimbangkan kinerja BUMN agar target pembangunan benar-benar realistis untuk dijalankan. BUMN yang perlu mendapatkan prioritas yakni BUMN untuk infrastruktur dan pertanian.
- g. Penyusunan RAPBNP Tahun Anggaran 2015 harus didukung dengan langkah melakukan optimalisasi seluruh instrumen anggaran, baik berupa belanja pusat dalam bentuk dana dekonsentrasi/tugas pembantuan, dana transfer daerah, dana perbankan dan investasi swasta dan sumber dana lainnya untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pembangunan nasional dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan pemerataan pembangunan dan mendorong percepatan pembangunan daerah.

Pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN-P TA 2015 telah disahkan pada Sidang Paripurna DPD RI Luar Biasa tanggal 28 Januari 2015 dan diserahkan ke DPR pada tanggal 28 Januari 2015.

4.3 Pertimbangan terhadap RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2014

Dalam pertimbangan terhadap RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2014, DPD RI memberikan beberapa pokok pertimbangan yaitu sebagai berikut:

- a. DPD RI menyampaikan apresiasi atas RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014, termasuk apresiasi terhadap upaya Pemerintah menggerakkan sektor riil dan menjaga stabilitas makro, salah satunya melalui pengelolaan transfer ke daerah yang sudah semakin baik.
- b. Sehubungan dengan pencapaian indikator makro ekonomi tahun 2014, DPD RI berpandangan bahwa pemerintah perlu melakukan berbagai upaya agar perekonomian domestik tetap terjaga pada saat perekonomian dunia melemah, baik yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, suku bunga SPN 3 bulan, maupun lifting minyak dan lifting gas, termasuk antisipasi terhadap kelompok masyarakat bawah di daerah.
- c. Sehubungan dengan temuan dalam LKPP 2014 yang memiliki implikasi ke daerah cukup penting, DPD RI mendorong Pemerintah untuk:
 1. Mempercepat penyeragaman perlakuan pengenaan PPN atas Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) Generasi III guna memberikan kepastian dan keadilan dalam pemungutan pajak;
 2. Mempercepat amandemen Production Sharing Contract untuk mengoptimalkan penerimaan PPh migas dan belanja bagi hasil ke daerah;
 3. Menyempurnakan administrasi PBB pertambangan sektor minerba sehingga pemungutan pajak terhadap sektor ini dapat dioptimalkan;
 4. Memperbaiki penatausahaan pemungutan PNPB SDA dan menyelesaikan penyaluran belanja bagi hasil SDA tahun 2012 dan 2013 yang masih tertunda kepada daerah penghasil;
 5. Memfasilitasi pemerintah daerah dalam merealisasikan anggaran belanja hibah untuk pemerintah daerah

- sehingga memberi manfaat yang lebih besar pada pembangunan di daerah;
6. Melakukan pembinaan secara terus menerus terhadap pemerintah daerah dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban dana alokasi khusus guna mencapai penyerapan anggaran belanja yang lebih optimal oleh pemma;
 7. Membenahi akuntabilitas pengelolaan iuran dana pensiun pada PT Taspen dan PT Asabri untuk memastikan hak peserta program pensiun, baik di pusat maupun di daerah, tetap terjaga dengan baik; dan
 8. Memperbaiki pengelolaan dan pencatatan aset BPPN dengan memindahkan pencatatan dalam laporan yang terpisah dalam laporan keuangan pemerintah pusat.
- d. Berkaitan dengan pendapatan negara, DPD RI mendorong pemerintah agar terus melakukan upaya penerimaan pajak, baik ekstensifikasi, intensifikasi, maupun law enforcement, termasuk di dalamnya prioritas peningkatan PPh.
 - e. Berkaitan dengan penerimaan hibah, DPD RI berpendapat bahwa Pemerintah melakukan evaluasi secara menyeluruh tentang rendahnya serapan dan kinerja belanja hibah oleh pemerintah daerah.
 - f. Sehubungan dengan belanja negara, DPD RI mendorong Pemerintah untuk menjaga efektivitas dalam pengelolaan keuangan negara, terutama menjaga rasio belanja modal terhadap total belanja APBN. Di dalamnya juga penting agar kualitas belanja lebih baik bagi pengurangan kemiskinan, pengurangan pengangguran, dan pertumbuhan ekonomi di daerah.
 - g. Terhadap defisit dan pembiayaan, DPD RI mendorong pemerintah untuk mengurangi yield SBN di bawah 8% sehingga dapat mengurangi beban utang pada masa yang akan datang serta mengurangi ketergantungan pada utang jangka pendek yang dikendalikan pihak asing.
 - h. Berkaitan dengan realisasi dana transfer daerah, DPD RI berpandangan bahwa pemerintah agar melakukan perbaikan mekanisme dan petunjuk teknis menjadi lebih baik sehingga penyerapan di daerah dapat dilakukan secara optimal dan tidak menumpuk pada triwulan IV sehingga tidak terjadi pengendapan dana di perbankan.

- i. Terkait dengan realisasi DAK, DPD RI berpendapat bahwa Pemerintah harus mendorong upaya-upaya antara lain:
 1. Memastikan terjadinya harmonisasi politik anggaran pemerintahan daerah dengan keputusan politik pemerintah pusat;
 2. Memastikan penerbitan Peraturan Menteri Keuangan tentang petunjuk teknis DAK yang masa berlakunya *multiyears* dan fleksibel sesuai dengan mekanisme pengelolaan keuangan daerah;
 3. Memastikan perlunya DAK pendidikan turut menyertakan anggaran sertifikasi dan penajaman pelatihan kompetensi (training fund) tenaga kerja; dan
 4. Memastikan perlunya DAK “usulan daerah” tidak hanya dalam bidang kemaritiman, tetapi juga konektivitas wilayah daratan yang menghubungkan antarpulau, antarprovinsi, dan antarkota kabupaten.
- j. DPD RI berpandangan bahwa kinerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih diwarnai isu tindak pidana korupsi yang menghambat percepatan pembangunan daerah yang disikapi secara hati-hati oleh pejabat pengelola anggaran, dan pejabat pengadaan barang dan jasa sehingga menciptakan situasi ketidakpastian mekanisme dan prosedur dalam pengadaan barang dan jasa

Pertimbangan DPD RI terhadap RUU Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2014 telah disahkan pada Sidang Paripurna DPD RI ke-13 tanggal 9 Juli 2015 dan diserahkan ke DPR tanggal 9 Juli 2015.

5.3 Pertimbangan dalam Pembahasan Bersama DPR dan Pemerintah

Pada tahun sidang 2014-2015, DPD telah menyampaikan beberapa pandangan dan pendapat serta ikut dalam pembahasan RUU bersama DPR dan Pemerintah pada tingkat pertama yang terdiri dari Rapat Panitia Kerja (Panja), Rapat Tim Perumus (Timmus), dan Rapat Tim Sinkronisasi (Timsin). Adapun hasil pembahasan bersama tersebut terdiri dari:

- (1) Pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati, dan Walikota, Dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sebagaimana perkembangan ketatanegaraan pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah melalui DPRD, maka Pemerintah telah mengesahkan Perppu No. 1 Tahun 2014 yang mengatur kembali pemilihan kepala daerah secara langsung.

Konsekuensi terhadap terbitnya Perppu ini juga menyebabkan berubahnya beberapa peraturan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya Pemerintah juga mengesahkan Perppu No. 2 tentang Perubahan UU Pemerintahan Daerah.

DPD RI telah melakukan pembahasan bersama dengan Komisi II DPR dan Pemerintah yang pada prinsipnya meskipun alasan terbitnya Perppu berdasarkan kepentingan yang memaksa masih debatable, namun mengingat urgensinya keberadaan Perppu tersebut untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dan memperhatikan penolakan masyarakat terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pilkada sangat tinggi, maka Pemerintah dan DPR serta DPD sepakat menyetujui Perppu disahkan menjadi UU, dengan catatan segera dilakukan revisi.

Pembahasan Perppu No. 1 dan Perppu No. 2 Tahun 2014 di Komisi II DPR RI dilakukan oleh Ketua Komite I (H. Akhmad Muqowam) dan Intsiawati Ayus.

(2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan kesepakatan bersama, DPR RI telah mengusulkan RUU terhadap Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (RUU Pilkada).

Rangkaian pembahasan terhadap RUU Pilkada dilakukan secara marathon dalam kurun waktu 11 s.d. 16 Februari 2015 dengan 12 pokok bahasan krusial yaitu:

- a. Terkait dengan pemilihan secara berpasangan atau tidak berpasangan (paket atau non paket);

- b. Terkait dengan uji publik sebagai salah satu tahapan penyelenggaraan Pilkada;
- c. Penguatan pendelegasian tugas penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu);
- d. Persyaratan usia calon kepala daerah (terkait dengan pendidikan dan persyaratan usia);
- e. Persentase syarat dukungan penduduk;
- f. Penentuan pemenang dalam Pilkada;
- g. Kedudukan dan jumlah wakil kepala daerah;
- h. Time frame/pelaksanaan Pilkada serentak;
- i. Penjabat kepala daerah (Pit);
- j. Tambahan pengaturan persyaratan calon kepala daerah;
- k. Penyelesaian sengketa hasil Pilkada;
- l. Dana penyelenggaraan Pilkada.

Sedangkan dalam pembahasan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Normor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 5 pokok-pokok bahasan krusial diantaranya:

- a. Terkait dengan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. DPD RI mengapresiasi telah diputuskan/sepakat dengan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya di bantu seorang Wakil Kepala Daerah.
- b. Tugas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur lebih jelas secara detail sebagai penyempurnaan UU No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. DPD RI mengapresiasi atas dimasukkannya substansi Pakta Integritas bagi syarat Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah agar Kepala Daerah terpilih dalam menjalankan tugasnya dapat membangun pemerintahan yang efektif dan efisien sesuai dengan komitmen yang tertuang dalam Pakta Integritas.
- d. Mengingat Pilkada Serentak Gelombang I sebanyak 272, DPD RI mendorong agar Pemerintah berhati-hati dalam menentukan Penjabat Pemerintah dengan memperhatikan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- e. Pelaksanaan Pilkada Langsung yang telah dimulai pada tahun 2005 secara umum menghasilkan kebaikan dan kekurangan.

DPD RI mendorong Pemerintah agar memperhatikan terhadap pevaluasi pelaksanaan pilkada paling tidak 6 (enam) tahun terakhir.

Melalui pembahasan yang cukup melelahkan, maka pada tanggal 16 Februari 2015 telah diambil kesepakatan Tingkat I antara Komisi II DPR, Pemerintah, dan Komite I DPD terhadap RUU Pilkada dan RUU Pemda yang telah disahkan dalam Sidang Paripurna DPR RI tanggal 17 Februari 2015.

Pembahasan RUU Pilkada di Komisi II dilakukan oleh Anggota Komite I DPD yaitu: H. Akhmad Muqowam (Ketua Komite I), Benny Rhamdani (Wakil Ketua Komite I), Ahmad Kanedi (Anggota Komite I), dan Letjen. Purn. Nono Sampono (Anggota Komite I).

6.3 Analisis Rekonstruksi Fungsi DPD di bidang Pertimbangan

Tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan fungsi anggaran, dimana UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 22 D dan Pasal 23 F, tidak terdapat pengaturan DPD dalam pelaksanaan fungsi anggaran dan fungsi memberi pertimbangan masih dinilai belum cukup dan tidak menunjukkan bahwa DPD memperjuangkan kepentingan daerah dalam penyusunan dan penetapan APBN dan pemilihan pejabat lembaga negara.

Dalam konteks ini, jika belajar dari pengalaman sebagaimana pada Negara Belanda, berdasarkan pada Artikel 65 Konstitusi Belanda yang mengatur sebagai berikut, "Statement of the policy to be pursued by the Government shall be given by or on behalf of the King before a joint session of the two Houses of the States General that shall be held every year on the third Tuesday in September or on such earlier date as may be prescribed by Act of Parliament dan Artikel 105 yang mengatur sebagai berikut . Article 105 Section 1. The estimates of the State's revenues and expenditures shall be laid down by Act of Parliament." (Pada Prinsipnya, Parlemen (termasuk di dalamnya Eerste Kamer) sebagai fungsi pengawas kebijakan raja dan pengawasan terhadap pajak dan pengeluaran belanja negara).

Di Italia, dalam hal fungsi anggaran dan fungsi pertimbangan anggaran APBN tidak seperti berdasarkan pada Konstitusi Indonesia, berdasarkan pada Pasal (2) RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Norma tersebut secara *exvressive verbis*, mengatur kedudukan DPD

bersifat sub ordinasi dengan DPR. Dibandingkan pada Konstitusi Negara Italia berdasarkan pada Artikel 81 yang mengatur sebagai berikut: *The Houses approve every year the budgets and expenditure accounts submitted by the Government* (Kedua Kamar memiliki kewenangan atau fungsi anggaran untuk menyetujui pengeluaran dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah).

Hal tersebut menunjukkan, dalam hal fungsi pertimbangan DPD yang terkait dengan fungsi anggaran, tidak dapat dikatakan DPD mengakomodasi kepentingan atau gagasan rakyat di daerah terkait dengan kesejahteraan ekonomi pada rakyat di daerah. Berbeda dengan konstitusi Italia, justru kamar kedua mengakomodasi kepentingan rakyat di daerah dalam hal fungsi anggaran dalam hal ini pembentukan norma dan pertanggung jawaban APBN.

Dalam hasil penelusuran penulis, praktik terkait fungsi anggaran dan pertimbangan DPD di Negara Chili terkait dengan fungsi anggaran, kedua kamar dapat mengkritisi atau mengoreksi dan memberikan persetujuan terhadap RUU pengeluaran dan belanja pemerintah yang diajukan oleh pemerintah. (Article 68 dan 69).

Dalam hal pengangkatan pejabat negara yang berada pada lingkup kerja lembaga negara di negara Chili, kedudukan Senat bukan di bidang pertimbangan. Akan tetapi, Senat ikut menyetujui dalam hal Presiden Chili mengangkat hakim pengadilan, jaksa dan anggota mahkamah konstitusi, harus melakukan persetujuan dengan senat.

Artikel 32 Section 12

To appoint the magistrates and judicial prosecutors of the Courts of Appeal and the career judges, on [the] proposal of the Supreme Court and the Courts of Appeals, respectively; the member of the Constitutional Tribunal that corresponds to him to designate; and the magistrates and judicial attorneys of the Supreme Court and the National Attorney, on the proposal of said Court and with agreement of the Senate, all [of] this in conformity with that prescribed in this Constitution.

Dengan demikian, di masa yang akan datang diperlukan rekonstruksi pengaturan wewenang DPD di bidang pertimbangan dalam wujud adanya pengaturan dalam ketentuan pasal UUD NRI tahun 1945 yang berisikan norma “DPD ikut dalam pembahasan APBN bersama DPR dan pemerintah.”

BAB VII

REKONSTRUKSI PENGATURAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH

1. Sumber Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Istilah badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people's representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat.²³² Dalam perkembangan ketatanegaraan di dunia, lembaga perwakilan hadir sebagai implikasi dari wujud kedaulatan rakyat yang dimanifestasikan dalam konfigurasi institusionalisasi parlemen.

Pada awal rencana pembentukannya, DPD dimaksudkan sebagai salah satu kamar lain di parlemen di samping DPR. Jika saja itu terwujud, niscaya parlemen Indonesia sudah mengadopsi sistem bikameral. Namun dalam perkembangan selanjutnya dalam pembahasan PAH I BP MPR periode 1999-2004, DPD yang dimaksudkan sebagai wakil masyarakat daerah dibentuk terkesan sebagai lembaga pendukung bagi DPR. Dengan begitu tidak mengherankan bila lembaga tersebut hanya dibekali dengan kewenangan terbatas. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa keberadaan DPD hanyalah sebagai co-legislator dari pada peran sebagai legislator sesungguhnya.²³³

Wewenang DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

²³² Miriam Budiardjo. 2008. *Op. Cit.* Hlm. 156.

²³³ Jimly Asshiddiqie (III). 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press, Jakarta. Hlm. 139.

- (1) DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 249 UU MD3 menjabarkan lebih lanjut Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi sebagai berikut:

- (1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:
 - a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
 - b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau

Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 - e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama
 - f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
 - g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
 - h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
 - i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Dengan pengaturan wewenang DPD seperti yang tertulis di atas, dan dihubungkan dengan Teori tentang Sumber dan Lahirnya Wewenang, maka sumber atau asal lahirnya wewenang yang dimiliki DPD bersumber langsung dari UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum yang tertinggi di Indonesia. Sifat wewenangnya adalah asali dan atributif.

Dalam pemikiran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, hirarkhi perundang-undangan dibingkai dalam *stufen theory*. Pendekatan yang

digunakan oleh keduanya adalah *teori sumber*, di mana keberadaan perundang-undangan yang lebih rendah bersumber dari perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam implementasinya, materi muatan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi muatan peraturan yang lebih tinggi.

Norma hukum seringkali disamakan dengan jenis aturan hukum. Norma hukum lebih menyangkut isi/substansi, sedangkan aturan/peraturan lebih menampakan bentuk (form). Oleh Bruggink,²³⁴ norma hukum dalam kaitannya dengan sebuah proses drafting dibedakan dalam 2 kelompok, yaitu norma perilaku (*gedraagsnormen*) dan norma kewenangan (*bevoegdheidsnormen*). Norma perilaku ditujukan untuk mengatur masyarakat agar menjadikan aturan sebagai pedoman dalam bertindak. Masyarakat yang harus patuh adalah kelompok orang, subjek hukum tertentu yang oleh Seidman diberi istilah *role occupant* (RO). Sedangkan norma kewenangan, adalah sebuah dasar hukum bagi penguasa untuk melaksanakan aturan itu sendiri agar dipatuhi oleh masyarakat. Kelompok penguasa ini, oleh Seidman diberi *title Law Implementing Agency* (LIA).

Lebih lanjut, norma perilaku dapat dibagi dalam empat jenis:²³⁵

1. Perintah (*geboed*), ini adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
2. Larangan (*verboed*), ini adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
3. Pembebasan/dispensasi (*vrijstelling*), ini adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diperintahkan/diharuskan.
4. Izin/permisi (*toestemming*), ini adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

Dalam rangka perumusan norma perilaku di atas, perancang wajib memahami hubungan logis keempatnya. Pemahaman ini diharapkan untuk menghindari terjadinya kontradiksi dalam penggunaan rumusan yang berimplikasi pada lemahnya norma dalam aturan yang diimplementasikan.

Hal penting yang juga harus diperhatikan adalah dalam menormakan kewenangan. Perancang perundang-undangan wajib memahami konsep dasar wewenang sebagai *publiek rechtelijk*

²³⁴ Himawan Estu Bagijo. 2013. Makalah. *Perumusan Norma dan Sanksi Administrasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Surabaya. Hal 5.

²³⁵ Bruggink J.J.H. 1999. *Refleksi tentang Hukum*. Alih bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bhakti. Bandung. Hlm. 100.

handelingen (tindakan hukum publik). Implikasi yang paling mendasar dari wewenang adalah adanya *wilsvorming* (pembentukan kehendak) oleh penguasa. Kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara dalam melakukan perbuatan mengadakan pengaturan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara “atribusi”, “delegasi”, maupun “mandat”. Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi.

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schider, mengatakan:²³⁶

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (original), which is to say that not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority;*
2. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name;*
3. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat pada “atribusi”, kewenangan diberikan kepada suatu lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. “delegasi” adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu lembaga negara kepada organ lainnya, sehingga delegator dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

Ada perbedaan mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada “atribusi” kewenangan yang ada siap untuk dilimpahkan, akan tetapi tidak demikian dengan “delegasi”. Dalam kaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

²³⁶ J.G. Brouwer, dalam Himawan Estu Bagijo. *Ibid.* Hlm 8.

Kewenangan harus dilandasi oleh suatu ketentuan hukum yang ada, sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah, sehingga pejabat dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Bahwa kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankan-nya. Tanpa suatu kewenangan kemudian juga merupakan inti pengertian yang ada dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi.²³⁷

Dalam implikasi penggunaan wewenang, akan berkaitan dengan 3 aspek penting, yaitu dasar hukum, prosedur dan konformitas. Dasar hukum mengimplikasikan rumusan/statement tentang diberikan-nya wewenang untuk melakukan sesuatu berdasar pada perundang-undangan. Secara konseptual, dasar hukum akan memperlihatkan sifat dasar dari kewenangan itu. Hal ini untuk mempertegas sifat wewenang itu apakah atribusi atau pelimpahan.

Prinsip lainnya dalam perumusan norma kewenangan adalah penataan tentang prosedur menggunakan wewenang. Secara konseptual, penggunaan wewenang ini diperlukan beberapa pembatasan yang harus dipatuhi yakni prinsip kepastian, prinsip keterbukaan, dan prinsip pertanggungjawaban.

Norma atribusi dalam UUD belum dapat dilaksanakan secara operasional, sehingga dibutuhkan penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut dalam bentuk UU. Seharusnya apa yang diperintahkan oleh UUD untuk diatur dalam UU, tidak bisa berbeda atau bertentangan dengan norma dalam UUD. Namun jika dicermati dari kronologis pengaturan wewenang DPD, dalam UU MD3 yang lama yaitu UU Nomor 27 Tahun 2009, maupun juga UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3, ternyata wewenang legislasi DPD sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami reduksi, sehingga bertentangan dengan norma atribusinya, yang berimplikasi kepada ketidaksinkronan dengan norma atribusinya.

RUU dari DPD oleh DPR dilakukan harmonisasi di Badan Legislasi (Baleg) DPR dan selanjutnya sebagai RUU DPR. Demikian juga dalam keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU bidang tertentu DPD tidak diberikan ruang artikulasi lebih, dalam pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebagai instrumen pembahasan RUU di

²³⁷ *Ibid.* Hlm. 9.

DPR. Demikian secara sederhana gambaran pengaturan wewenang legislasi DPD dalam kedua UU di atas.

Dengan kondisi pengaturan wewenang DPD dalam UU MD3 dan UU P3 itu, dan dalam rangka meletakkan fungsi DPD di bidang legislasi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, pada tanggal 14 September 2012 DPD telah menyampaikan Permohonan Pengujian Undang - Undang atas UU MD3 dan UU P3 terhadap UUD NRI Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi yang kemudian di-*register* dalam Nomor Perkara 92/PUU-X/2012. Permohonan uji materi dimaksud dilakukan untuk memperoleh penafsiran yang lebih tepat dan pasti bagi kepentingan bersama dalam sistem legislasi antara DPR, DPD, dan Presiden.

a. Pengalaman Praktik Parlemen Bikameral berdasarkan Sumber Wewenang Perspektif Periode Konstitusi

Pengalaman praktik sistem lembaga parlemen di Indonesia telah terjadi berdasarkan format ketatanegaraan dari masa ke masa dari konstitusi yang disahkan pertama kali pada tanggal 18 Agustus tahun 1945. Hal ini tidak terlepas dari determinasi konfigurasi politik yang berimplikasi pada format ketatanegaraan yang dianut konstitusi yang berlaku di Indonesia. Secara historis juga dipengaruhi oleh perdebatan di kalangan the founding fathers yang mengkorelasikan format parlemen tergantung dari format sistem pemerintahan dan bentuk negara. Hal ini dapat dilihat dari fase ke fase konstitusi pada periode konstitusi dari masa ke masa.

Tabel 11. Perbandingan Konfigurasi Politik Bikameral dari Periode Konstitusi Tahun 1945 sampai dengan Konstitusi Pasca Amandemen

| Fase Konstitusi dari Masa Ke Masa | Model Parlemen | Kedudukan Kamar Kedua |
|-----------------------------------|----------------|-------------------------------------|
| Konstitusi 18 Agustus Tahun 1945 | Unikameral | Sub ordinat Presiden dan DPR |
| Konstitusi RIS | Bikameral | Kewenangan Legislatif yang Terbatas |
| Konstitusi UUDS | Unikameral | - |
| Konstitusi Pasca Amandemen | Unikameral | Sub ordinat Presiden dan DPR |

Sumber: Diolah dari berbagai Konstitusi dari masa ke masa

Pada Periode Konstitusi 18 Agustus Tahun 1945 berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang

ditetapkan dengan UU. Di sisi lainnya sebagaimana yang diatur berdasarkan pada Pasal 5 (1), Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.

Sedangkan pada periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), Sebagai konsekuensi diterimanya hasil KMB, maka diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat, sebagaimana dituangkan dalam Konstitusi RIS.²³⁸

Berdasarkan Konstitusi RIS, badan legislatif RIS dibagi menjadi 2 kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya dalam Bab III Konstitusi RIS, diatur bahwa alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat terdiri dari:²³⁹

- a. Presiden
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia;
- f. Dewan Pengawas Keuangan.

DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. DPR-RIS juga berwenang mengontrol pemerintah, dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. DPR-RIS juga memiliki hak bertanya dan menyelidik. Dalam masa kerjanya selama 6 bulan, DPR-RIS berhasil mensahkan 7 buah UU.

Senat RIS anggotanya berjumlah 32 orang. Senat mewakili daerah-daerah bagian. Hal ini diatur berdasarkan pada Pasal 80 ayat (1)-(3):

- (1) Senat mewakili daerah2-bagian.
- (2) Setiap daerah-bagian mempunyai dua anggota dalam Senat.
- (3) Setiap anggota Senat mengeluarkan satu suara dalam Senat.

Sedangkan pemilihan dan pengangkatan senat tidak dilakukan berdasarkan pemilihan umum sebagaimana yang lazim dipraktikkan

²³⁸ A. Arthur Schiller. 1955. *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*. The Hague. Bandung. Hlm. 24. Hal tersebut juga dibahas P.J. Drooglever, yang menjelaskan bahwa Konstitusi RIS adalah murni buatan bangsa Indonesia. P.J. Drooglever. 1992. *The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949*. Institute of Netherlands History. Lihat pula, A.B. Lopian dan P.J. Drooglever (Eds.). *Menelusuri Jalur Linggarjati*. Grafitipers. Jakarta. Hlm. 309.

²³⁹ Republik Indonesia Serikat. *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*. Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950. Bab III.

di berbagai negara. Hal ini sebagaimana diatur berdasarkan pada Pasal 81 Ayat (1) – (3), yakni sebagai berikut:

- (1) Anggota-anggota Senat ditundjuk oleh pemerintah daerah2-bagian, dari daftar jang disampaikan oleh masing2 perwakilan rakjat dan jang memuat tiga tjalon untuk tiap2 kursi.
- (2) Apabila dibutuhkan tjalon untuk dua kursi, maka pemerintah bersangkutan bebas untuk menggunakan sebagai satu, daftar2 jang disampaikan oleh perwakilan rakjat untuk pilihan kembar itu.
- (3) Dalam pada itu daerah2-bagian sendiri mengadakan peraturan2 jang perlu untuk menundjuk anggota2 dalam Senat.

Di bidang legislasi, diatur berdasarkan pada Bab IV Pemerintahan pada Bagian 2 tentang Perundang-undangan berdasarkan pada Pasal 127 a, Kekuasaan perundang-undangan Federal, sesuai dengan ketentuan2 bagian ini, dilakukan oleh: Pemerintah, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakjat dan Senat, sekadar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal jang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun jang khusus mengenai perhubungan antara RRIS dan daerah-daerah jang tersebut dalam pasal 2.

Sedangkan sebagaimana diatur berdasarkan pada Pasal 172 huruf b, Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam seluruh lapangan pengaturan selebihnya.

Pengaturan lebih lanjut dapat dijumpai dari berbagai pasal, yakni sebagai berikut:

Pasal 128

- (1) Usul Pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakjat dengan amanat Presiden dan dikirimkan serentak kepada Senat untuk diketahui.
- (2) Senat berhak memadjukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakjat tentang hal2 sebagai tersebut dalam pasal 127, sub a.

Pasal 131

Usul undang-undang dirundingkan oleh Senat, berdasarkan kekuasaannya turut serta membuat undang-undang, djika baik Pemerintah, maupun Dewan Perwakilan Rakjat ataupun Senat

sendiri menimbang, bahwa usul itu mengenai pengaturan urusan yang masuk dalam yang diterangkan dalam pasal 127, sub a.

Pasal 132

- (1) Apabila Senat menolak usul yang sebelum itu sudah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka sesungguhnya demikian, usul itu dapat juga disahkan oleh Pemerintah, jika Dewan Perwakilan Rakyat menerimanya dengan tidak mengubahnya lagi dan dengan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah suara anggota yang hadir.
- (2) Keputusan yang tersebut dalam ayat pertama, hanya akan dapat diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat yang dalamnya sekurang-kurangnya hadir dua pertiga dari jumlah anggota sidang.

Pasal 133

- (1) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul undang-undang Pemerintah dengan mengubahnya ataupun tidak, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu, kepada:
 - a. Senat, jika usul itu mengenai pengaturan suatu urusan sebagai diterangkan dalam pasal 127, sub a, dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden;
 - b. Presiden, jika usul itu mengenai pengaturan urusan yang lain.
- (2) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul yang dimajukan kepadanya oleh Senat, maka usul itu dikirimkannya:
 - a. jika diubahnya, kepada Senat untuk dirundingkan lebih jauh;
 - b. jika tidak diubahnya, kepada Pemerintah untuk disahkan.

Pasal 134

Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menolak usul undang-undang Pemerintah, maka hal itu diberitahukannya kepada Presiden dan juga kepada Senat, jika usul itu mengenai urusan yang tersebut dalam pasal 127, sub a.

Pasal 135

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat, apabila memutuskan akan mengandjurkan usul undang-undang, mengirimkan usul itu untuk dirundingkan kepada Senat, djika usul itu mengenai pengaturan urusan jang tersebut dalam pasal 127, sub a, dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden.
- (2) Dalam sekalian hal jang lain Dewan Perwakilan Rakyat mengirimkan usulnja tentang undang-undang, untuk disahkan oleh Pemerintah, kepada Presiden dan serentak kepada Senat untuk diketahui.

Pasal 136

- (1) Apabila Senat menerima pula usul jang telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka usul itu dikirimkannja dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden, untuk disahkan oleh Pemerintah dan keputusannja diberitakannja serentak kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Apabila Senat menolak usul jang sebelum itu sudah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka usul itu dikirimkannja dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden, dengan pemberitaan serentak kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Pemerintah dapat menjampaiakan sekali lagi usul jang telah ditolak oleh Senat, kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk diulang dirundingkan sesuai dengan pasal 132. Apabila Pemerintah memutuskan untuk berbuat demikian, maka jang ditetapkan dalam ajat pertama pasal 128 berlaku demikian djuga.

Pasal 137

- (1) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat pada pengulangan perundingan sesuai dengan pasal 132, menerima usul undang-undang, maka usul itu dikirimkannja kepada Presiden untuk disahkan oleh Pemerintah dan keputusannja diberitahukannja serentak kepada Senat.
- (2) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat pada pengulangan perundingan menolak usul undang-undang maka hal itu diberitahukannja kepada Presiden dan kepada Senat.

Selanjutnya pada Periode Konstitusi UUDS 1950, dalam konteks sistem parlemen sebagaimana yang dianut konstitusi pada periode UUDS, yakni sistem parlemen unikameral. Konskuensi parlemen unikameral sebagaimana yang dianut oleh berdasarkan UUDS, tidak

mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini dapat ditelusuri berdasarkan pada BAB II tentang Alat-Alat Perlengkapan Negara pada Pasal 44 yang mengatur sebagai berikut:

Alat-alat perlengkapan Negara ialah:

- a. Presiden dan Wakil-Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Dewan Pengawas Keuangan.

Dalam bidang legislasi, terdapat pada Pasal 89, 90, dan Pasal 94 yang mengatur sebagai berikut:

Ketjuali apa jang ditentukan dalam pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 90

- (1) Usul Pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan usul undang-undang kepada Pemerintah.

Pasal 94

- (1) Selama suatu usul undang-undang belum diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan-ketentuan jang lalu dalam bagian ini, maka usul itu dapat ditarik kembali oleh Pemerintah.
- (2) Pemerintah harus mengesahkan usul undang-undang jang sudah diterima, ketjuali djika ia dalam satu bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanya untuk disahkan, menjatakan keberatannya jang tak dapat dihindarkan.
- (3) Pengesahan oleh Pemerintah, ataupun keberatan Pemerintah sebagai dimaksud dalam ayat jang lalu, diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden.

Berdasarkan pada uraian tersebut, mengenai pengalaman praktik tentang parlemen dalam sejarah Indonesia, menunjukkan bahwa dalam sejarah Indonesia pernah mempraktikkan model parlemen bikameral berdasarkan konstitusinya. Akan tetapi, dalam sejarah parlemen yang dianut dan dipraktikkan berdasarkan konstitusi pernah dianut dan dipraktikkan model parlemen unikameral, yakni

berdasarkan konstitusi UUDS. Menurut penulis, tidak saja pada konstitusi UUDS yang mempraktikkan model parlemen unicameral, UUD NRI Tahun 1945 juga menganut model parlemen unikameral. Argumentasinya, dapat dikaji pada praktik fungsi di bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan.

b. Komparasi UU MD3 Tahun 2009, Putusan Mahkamah Konstitusi dan UU MD3 Tahun 2014 Mengenai Kewenangan DPD

Di bawah ditampilkan dalam bentuk tabel persandingan, untuk menggambarkan hasil uji materi UU MD3, yang meliputi (1) Tabel Kewenangan DPD dalam Penyusunan Prolegnas, (2) Tabel Kewenangan Mengajukan RUU, dan (3) Tabel Kewenangan Membahas RUU.

Tabel 12. Kewenangan DPD Menyusun Prolegnas

1. Kewenangan dalam Penyusunan Prolegnas

| No | UU MD3/P3 | PUTUSAN MK | UU MD3/P3 pasca Putusan MK |
|----|--|---|---|
| | Pasal 20 (UU P3) | | Pasal 20 (UU P3) |
| 1 | (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD , dan Pemerintah". (Amar Putusan No.1.18.3. dan No.1.18.4. Hal.256-257) | (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD , dan Pemerintah. Ket: Menambah kata " DPD " |

2. Penyusunan Prolegnas

| No | UU MD3/P3 | PUTUSAN MK | UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK |
|----|--|---|--|
| | Pasal 21 (UU P3) | | Pasal 21 (UU P3) |
| 1 | (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah, dikoordinasikan oleh DPR melalui alat | (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang |

Bab VII: Rekonstruksi Pengaturan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

| | | | |
|---|--|--|---|
| | DPR yang khusus menangani bidang legislasi. | kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi". (Amar Putusan No. 1.18.5. dan No. 1.18.6. Hal. 257) | khusus menangani bidang legislasi. Keterangan: Menambah kata "DPD" |
| 2 | (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD . | Sepanjang kata " DPD ", bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.5. dan No. 1.11. Hal. 252-253) | (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR. Keterangan: Menghapus kata "DPD" |
| 3 | (1) Penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar RUU didasarkan atas: g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD ". (Amar Putusan No.1.18.1. dan Nomor 1.18.2. Hal. 256) | g. rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD; dan Keterangan: Menambah frasa " dan rencana strategis DPD ". |
| | Pasal 102 (UU MD3) | | Pasal 102 (UU MD3) |
| 4 | (1) Badan Legislasi bertugas: | | |
| 5 | a. menyusun rancangan prolegnas yang memuat daftar urutan dan prioritas RUU beserta alasannya untuk 1 masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD . | Sepanjang frasa " dengan mempertimbangkan masukan dari DPD ", bertentangan dengan UUD NRI dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252) | a. menyusun rancangan prolegnas yang memuat daftar urutan dan prioritas RUU beserta alasannya untuk 1 masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR. Keterangan: Menghilangkan frasa " dengan mempertimbangkan masukan dari DPD ". |

| | | | |
|---|--|---|---|
| 6 | d. melakukan pengharmonisasi-an, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum RUU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR; | Sepanjang frasa " atau DPD ", bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252) | d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, sebelum RUU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR; Keterangan: Menghilangkan frasa " atau DPD ". |
| 7 | e. memberikan pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas RUU tahun berjalan atau di luar RUU yang terdaftar dalam prolegnas; | Sepanjang frasa " atau DPD ", bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252) | e. memberikan pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, di luar prioritas RUU tahun berjalan atau di luar RUU yang terdaftar dalam prolegnas; Keterangan: Menghilangkan frasa " atau DPD ". |
| 8 | h. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas RUU usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252) | Dihapus |

Sumber: Sekretariat Jenderal DPD RI, 2013

Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3) UU P3 serta Pasal 102 ayat (1) UU MD3 sebagaimana terlihat pada tabel di atas telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Prolegnas.

Dalam hal keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD, MK menilai bahwa UU P3 yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas adalah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945. Keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22 D Ayat (1)

UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan UU merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kewenangan DPD untuk mengajukan RUU. Berdasarkan Putusan MK tersebut, telah ditetapkan mekanisme baru dalam penyusunan Prolegnas yaitu dilakukan bersama tiga lembaga (tripartite) yaitu DPR, Presiden, dan DPD. Dalam mekanisme ini, pembahasan Prolegnas di internal DPR diselesaikan terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi dan komisi DPR.

UU MD3 dan UU P3 menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU “usul” DPD, kemudian dibahas oleh Baleg DPR, dan menjadi RUU dari DPR. Ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 tersebut telah mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dapat dilihat norma tersebut, sebagai berikut:

1. Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3 telah mereduksi kewenangan legislasi DPD sebagai lembaga negara menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR.
2. Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 secara sistematis mengurangi kewenangan DPD sejak awal pengajuan RUU.
3. Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) telah mendistorsi RUU DPD menjadi RUU dari DPR.
4. Pasal 43 ayat (2) dan asal 46 ayat (1) UUP3 telah merendahkan kedudukan DPD menjadi sub ordinat DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional DPD untuk dapat mengajukan RUU.

Tabel 13. Kewenangan DPD dalam Mengajukan RUU

1. Kewenangan Pengajuan RUU

| No | UU MD3/P3 | PUTUSAN MK | UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN NIK |
|----|---------------------|------------|--------------------------------|
| | Pasal 43 (UU P3) | | Pasal 43 (UU P3) |

| | | | |
|---|--|---|---|
| 1 | (1) RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden. | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "RUU dapat berasal dari DPR, DPD, atau Presiden". (Amar Putusan No. 1.18.11. dan No. 1.18.12. Hal. 258) | (2) RUU dapat berasal dari DPR, DPD , atau Presiden. Keterangan: Menambah kata " DPD ". |
| 2 | (1) RUU yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD. | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.6. dan No. 1.12. Hal. 252) | Dihapus |

2. Penyusunan RUU

| No | UU MD3/P3 | PUTUSAN MK | UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK |
|----|--|--|--|
| | Pasal 45 (UU P3) | | Pasal 45 (UU P3) |
| 1 | (1) RUU, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta RUU yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. | Sepanjang frasa "kepada DPR", bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.7. dan No. 1.13. Hal. 252-253) | (1) RUU baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta RUU yang diajukan DPD disusun berdasarkan Prolegnas. Keterangan: Menghilangkan frasa " kepada DPR ". |
| | Pasal 23 (UU P3) | | Pasal 23 (UU P3) |
| 2 | (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup: a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup: a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU | (2) Dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya |

Bab VII: Rekonstruksi Pengaturan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

| | | |
|--|--|---|
| urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. | yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. (Amar Putusan No.1.18.9. dan No.1.18.10. Hal. 257-258) | urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Keterangan: Menambah kata " DPD " |
|--|--|---|

Sumber: Sekretariat Jenderal DPD RI, 2013

Kata “dapat” dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diinterpretasikan sebagai pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah kewenangan, sehingga analog dengan kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Baleg DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini MK berpendapat bahwa DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan

RUU yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD. Berdasarkan hal tersebut MK memutuskan:

- DPD dapat mengajukan RUU sesuai dengan bidang tugas [Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945].
- RUU yang diajukan DPD tidak berubah menjadi usul RUU DPR.
- DPD dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas.

Dalam hal DPD ikut membahas RUU dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam keseluruhan proses pembahasan RUU, MK menilai bahwa UU MD3 dan UU P3 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

DPR ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan daerah.

Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” , karena Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 1999, sedangkan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa frasa “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden.

Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas DIM serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. MK memutuskan bahwa dalam pembahasan RUU harus melibatkan DPD:

1) Pembahasan Tingkat I:

DPD ikut serta sejak awal sampai dengan akhir pembahasan Tingkat I, pada rapat-rapat komisi atau panitia khusus DPR, yaitu dimulai dengan penyampaian pengantar musyawarah/ penjelasan/pandangan, mengajukan dan membahas DIM, serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I; Dalam hal penyampaian penjelasan/pandangan dalam pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR:

- a. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan.
- b. Terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan.
- c. Terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.
- d. DIM diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi.
- e. DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh alat kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.

Berdasarkan Putusan MK tersebut, telah terbentuk mekanisme legislasi baru dalam penyusunan dan pembahasan RUU yang dilakukan oleh tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (tripartit). Dalam mekanisme ini pembahasan RUU secara internal diselesaikan di masing-masing lembaga sehingga pada saat pembahasan tripartit, DPD dan Presiden tidak melakukan pembahasan dengan fraksi-fraksi DPR. Dalam pembahasan Tingkat I pada saat penyampaian Pengantar Musyawarah, DPD, DPR, dan Presiden dapat menolak RUU di luar Prolegnas sehingga pembahasan RUU tidak dapat dilanjutkan serta tidak dapat diajukan kembali dalam tahun sidang yang sama.

2) Pembahasan Tingkat II:

Pada Pembahasan Tingkat II, DPD menyampaikan pendapat akhir dalam pembahasan pada rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Kewenangan DPD dari sudut pandang sumber wewenang, baik melalui peraturan perundang-undangan maupun pasca Putusan MK dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 14. Kewenangan DPD dalam Membahas RUU

1. Pembahasan RUU

| No | UU MD3/P3 | PUTUSAN MK | UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK |
|----|---|--|--|
| | Pasal 148 (UU MD3) | | Pasal 148 (UU MD3) |
| 1 | Tindak lanjut pembahasan RUU yang berasal dari DPR atau Presiden dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan. | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Tindak lanjut pembahasan RUU yang berasal dari DPR, DPD , atau Presiden dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan". (Amar Putusan No.1.17.7. dan No.1.17.8. Hal.254-255) | Tindak lanjut pembahasan RUU yang berasal dari DPR, DPD, atau Presiden dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan. Keterangan: Menambah kata " DPD ". |
| | Pasal 150 (UU MD3) | | Pasal 150 (UU MD3) |
| 2. | (2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a: | | |
| 3 | b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e berasal dari DPR; | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila RUU berkaitan dengan kewenangan DPD". (Amar Putusan No.1.17.9. dan No.1.17.10. Hal.255) | b. DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila RUU berkaitan dengan kewenangan DPD; Keterangan: Mengubah ketentuan huruf b. |
| 4 | (3) Daftar inventarisasi masalah | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang | (3) Daftar inventarisasi masalah sebagai-mana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh: |

Bab VII: Rekonstruksi Pengaturan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

| | | | |
|---|--|--|---|
| | <p>sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <p>a. Presiden, apabila RUU berasal dari DPR.</p> <p>b. DPR, apabila RUU berasal dari Presiden.</p> | <p>tidak dimaknai, “Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <p>a. Presiden, apabila RUU berasal dari DPR.</p> <p>b. DPR, apabila RUU berasal dari Presiden.</p> <p>c. DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”.</p> <p>(Amar Putusan No.1.17.11 dan No.1.17.12. Hal. 255-256)</p> | <p>a. Presiden, apabila RUU berasal dari DPR.</p> <p>b. DPR, apabila RUU berasal dari Presiden.</p> <p>c. DPD mengajukan Daftar Inventari-sasi Masalah atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”.</p> <p>Keterangan: Menambah frasa “DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”.</p> |
| | Pasal 68 (UU P3) | | Pasal 68 (UU P3) |
| 5 | <p>(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:</p> | <p>Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:</p> <p>e. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan</p> | <p>(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:</p> <p>e. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD;</p> <p>Keterangan:</p> |

| | | | |
|---|--|--|--|
| | | <p>pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD”.</p> <p>(Amar Putusan No.1.18.9. dan No.1.18.10. Hal. 260-261)</p> | <p>Menambah ketentuan “DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD”</p> |
| 6 | <p>(3)Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> | <p>Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <p>(Amar Putusan No.1.18.21. dan No. 1.18.22. Hal.261-262)</p> | <p>(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> |
| 7 | <p>a. Presiden jikaRUU berasal dari DPR; atau</p> | <p>a. Presiden dan DPD jika RUU berasal dari DPR;</p> | <p>a. Presiden dan DPD jikaRUU berasal dari DPR;</p> <p>Keterangan: Menambah kata “DPD”.</p> |
| 8 | <p>b. DPR jikaRUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).</p> | <p>b. DPR dan DPD jikaRUU berasal dari Presiden;</p> | <p>b. DPR dan DPD jikaRUU berasal dari Presiden;</p> <p>Keterangan: Menambahkan kata “DPD”</p> |
| 9 | | <p>c. DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD”.</p> | <p>c. DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD.</p> <p>Keterangan:</p> |

Bab VII: Rekonstruksi Pengaturan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

| | | | |
|----|---|--|--|
| | | | Menambah frasa “DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD”. |
| | Pasal 65 (UU P3) | | Pasal 65 (UU P3) |
| 10 | (3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. | Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No.1.10. dan No.1.16. Hal. 252-253) | Dihapus |

Sumber: Sekretariat Jenderal DPD RI. 2013. *Fungsi Legislasi DPD RI Pasca Putusan MK*

Dalam proses legislasi pasca Putusan MK, DPD belum juga diberi porsi yang signifikan sesuai substansi Putusan MK untuk terlibat dalam rapat/sidang yang berkaitan dengan pembentukan UU. Bukan hanya acapkali diundang terlambat, anggota DPD pernah hanya diminta duduk di balkon ketika pembahasan rancangan UU.

Terkait dengan adanya problem implementasi Putusan MK, Alexander Hamilton berpendapat MK dapat dipandang sebagai cabang kekuasaan negara yang paling lemah (*the least dangerous power, with no purse nor sword*).²⁴⁰ Hal ini karena dalam implementasi putusannya, MK sangat bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ kekuasaan lainnya, apakah putusan-putusannya diterima dan apakah mereka siap untuk mematuhi.²⁴¹ Implementasi Putusan MK menekankan pada kesadaran hukum pembuat UU atau lembaga-lembaga negara lain yang menjadi *adressat* Putusan MK.²⁴²

c. Perubahan Tata Tertib DPR

Tata Tertib DPR tahun 2014 terdiri atas 25 Bab dan 313 Pasal. Terkait dengan Tata cara Pembentukan UU diatur dalam Bab VI Pasal 103 sampai dengan Pasal 153. Selain itu, perubahan juga tersebar di

²⁴⁰ Hamilton. 1961. *The Federalist Papers Mentor Book*. The New American Library.

²⁴¹ Ernst Benda. 2005. *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*. Konrad Adenauer Stiftung. Jakarta. Hlm.15.

²⁴² Fajar Laksono dkk. “Implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12 Nomor 3, September 2015. Hlm. 548.

berbagai pasal yang menyangkut pengaturan wewenang, fungsi dan hak Badan Legislasi, DPD, DPR, dan Presiden di bidang legislasi.

- a. Keseimbangan DPD dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah. Menurut Tatib DPR 2014, DPD bukan lagi menjadi bagian pengusul RUU yang diajukan oleh DPR yang setingkat dengan anggota, komisi, gabungan komisi, dan Badan Legislasi DPR. Sebagai pihak yang dapat mengusulkan RUU, DPD diposisikan sebagaimana mestinya, yakni berdiri sendiri, tidak lagi inferior, melainkan setara dan sama derajatnya dengan Presiden dan DPR. Sehingga RUU DPD diperlakukan sama dengan RUU yang diusulkan DPR atau Presiden. Jika pada Tatib 2009, Baleg yang melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi RUU, maka pada Tatib 2014, Pimpinan DPR harus meminta Pimpinan DPD menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan RUU oleh DPR bersama Presiden.
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU. Substansi Pasal 136 ayat (4) Tatib 2009 diubah ke dalam Pasal 138 ayat (4) Tatib 2014. Pasal 136 ayat (4) Tatib 2009 diubah ke dalam Pasal 138 ayat (4) yang menambahkan sisipan ketentuan huruf c yang menyatakan, DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU. Dalam Tatib DPR Tahun 2009, DPD memang ditentukan tidak ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU. Jadi, DPD hanya ikut dalam pembahasan sampai dengan Pembicaraan Tingkat I. Dalam Tatib 2014, hal demikian diatur dalam Pasal 152 ayat (1) yang pada intinya menyatakan bahwa dalam Pembicaraan Tingkat II untuk mengambil keputusan dalam Rapat Paripurna DPR, DPD hanya menyampaikan pendapat mini. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
- d. Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas. Pasal 104 ayat (1) Tatib 2009 diubah ke dalam Pasal 107 ayat (1) dan

ayat (2) Tatib 2014, menjadi: Usulan Prolegnas DPD dikeluarkan dari lingkup usulan DPR yang dikoordinasikan oleh Baleg. Perubahan juga terjadi pada Pasal 104 ayat (2) dan ayat (3) Tatib 2009 diubah sebagaimana rumusan Pasal 107 ayat (3). Sementara, Pasal 107 ayat (4), menyatakan, Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh fraksi. atau komisi, paling lambat 20 Hari dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Demikian pula, Pasal 10 Tatib 2009 perubahannya dalam Tatib 2014 Pasal 109 (1) diantara frasa “Baleg dan Menteri” ditambahkan “DPD”.

- e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU APBN, namun DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Substansi pengaturan mengenai DPD memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU APBN tidak mengalami perubahan. Dalam Tatib 2009, hal tersebut diatur dalam Pasal 154. Sementara, dalam Tatib 2014, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 157.

d. Kewenangan DPD Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 dalam amar putusan menyatakan sebagai berikut:

1. Pasal 71 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “membahas RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”;
2. Pasal 71 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “membahas RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber

- daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
3. Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden";
 4. Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden";
 5. Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan";
 6. Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".
 7. Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden";
 8. Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "RUU sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.”

Terhadap Putusan *a quo*, terdapat dua Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat dan Maria Farida Indrati memiliki pendapat berbeda atau dissenting opinion mengenai pengujian formil undang-undang.

Hakim Konstitusi Arief Hidayat pada intinya menyatakan UU MD3 sejak kelahirannya mengalami cacat, baik secara formil pembentukannya maupun secara materiil materi muatannya. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, seharusnya permohonan Pemohon mengenai pengujian formil maupun materiil undang-undang dikabulkan dan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati berpendapat bahwa pembentukan UU yang bersifat organisatoris, yang mengatur tentang kelembagaan MPR, DPR, DPD, maka undang-undang yang demikian tidak dapat dilepaskan dengan kontestasi untuk memenangkan kedudukan dan posisi dalam lembaga tersebut, khususnya yang berkaitan dengan pembentukan, dan pemilihan pimpinan lembaga, dan alat kelengkapannya, sehingga seharusnya undang-undang yang mengatur tentang kelembagaan MPR, DPR, dan DPD tersebut dipersiapkan dan dibentuk jauh hari sebelum proses kontestasi atau pemilihan umum tersebut dimulai. Pembentukan UU harus memenuhi asas pembentukan peraturan perundangan yang baik, antara lain asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas keterbukaan.

Dari fakta persidangan bahwa Pasal 84 UU MD3 tidak pernah masuk dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebelumnya, namun tiba-tiba masuk dalam DIM perubahan pada tanggal 30 Juni 2014 setelah diketahui komposisi hasil Pemilu. Dengan demikian jika dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 maka produk hukum tersebut dibentuk tidak berdasarkan hukum akan tetapi karena kepentingan politis semata.

Hakim Konstitusi Maria Farida menyatakan sebagai berikut:

- a. Pembentukan UU 17/2014 bertentangan dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, dan asas keterbukaan.
- b. Pembentukan UU 17/2014 bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, oleh karena pembentukan UU *a quo* tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam

pembahasannya, dan juga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 yang berkaitan dengan hak-hak politik perempuan (affirmative action).

- c. Pembentukan UU 17/2014 berdampak terjadinya kerugian konstitusional dari anggota dan/atau lembaga-lembaga yang eksistensinya diatur dalam UUD 1945 khususnya dalam pembentukan dan pemilihan Pimpinan lembaga dan alat kelengkapan dalam MPR, DPR, dan DPD oleh karena pembentukan Undang-Undang tersebut dilaksanakan setelah proses kontestasi (pemilihan umum) selesai.
- d. Pembentukan UU 17/2014 tidak sesuai dengan prinsip negara yang berdasar atas hukum.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas Hakim Maria Farida Indrati berpendapat bahwa permohonan Pemohon tentang pengujian formil terhadap pembentukan UU Nomor 17 Tahun 2014, seharusnya dikabulkan dan Undang-Undang a quo dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Konstruksi UUD NRI Tahun 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Menurut MK mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR satu kesatuan kelembagaan.

Di luar permintaan pengujian yang dilakukan DPD ternyata MK memberikan putusan selain yang diminta. Pertimbangan yang melandasi hal tersebut yaitu:

1. Seluruh ketentuan UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD 1945;

2. Sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua Undang-Undang; dan
3. Sistem pemilihan anggota secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang *a quo* dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan.

Oleh karena itu menurut MK, seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua UU, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh Pemohon, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat, apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK.

Lahirnya pemikiran DPD pada awalnya adalah upaya untuk menguatkan peran utusan golongan yang diangkat (*political appointed*) selama masa orde baru namun relatif tak memiliki signifikansi dalam mengartikulasikan kepentingan wilayah. Ini berbeda dengan eksistensi DPR yang dipilih secara langsung lewat pemilu sehingga dipandang mewakili rakyat secara luas.

Secara historis, Indonesia pernah mencoba menerapkan sistem bikameral pada tahun 1950. Namun demikian, penerapan sistem bikameral tampaknya tak sejalan dengan spirit konstitusi, selain realitas politik yang tak menguntungkan penguasa pada masa itu. Secara praktikum, sistem bikameral pada umumnya diterapkan dalam negara berbentuk federal sebagaimana Amerika Serikat. Sebaliknya, negara-negara berbentuk kesatuan seperti Indonesia cenderung menerapkan sistem unikameral. Salah satu keuntungan menerapkan sistem bikameral adalah terciptanya *check and balance system*, dimana ada pengendali terhadap kamar yang satu oleh yang lain.

Dengan demikian, terkait dengan sumber kewenangan DPD, sebagaimana penulis teliti pada UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang P3, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, dan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, serta Tatib DPR Nomor 1 Tahun 2014, maka menurut penulis, dalam hal fungsi legislasi, meskipun MK dalam amar putusannya memberikan kewenangan DPD untuk ikut membahas suatu RUU secara tripartit. Akan tetapi, upaya penguatan tersebut

masih menunjukkan kewenangan DPD dalam posisi yang tidak seimbang dengan kewenangan DPR.

Meskipun juga DPD ikut membahas secara tripartit, DPD belum dapat dikatakan memiliki kewenangan dan fungsi membentuk UU. Argumentasi penulis, fungsi dan kewenangan pembentukan UU harus secara holistik. Hal tersebut menunjukkan, meskipun DPD melakukan fungsi dan kewenangannya secara maksimal, menurut penulis tetap tidak dapat dikatakan membentuk UU, karena secara semula kewenangannya terbatas untuk mengikuti suatu RUU pada tahap pembahasan dan tidak diikutkan pada tahap pengambilan keputusan dalam hal ini persetujuan.

Fakta tersebut menurut hasil penelitian penulis, dari Hasil Keputusan DPD RI pada tahun 2010-2014, jumlah RUU yang berasal dari DPD yang diparipurnakan oleh DPD pada tahun 2010, jumlah RUU yang diusulkan oleh DPD adalah sebanyak 29 RUU. Selanjutnya pada tahun 2011 sebanyak 57 RUU. Sedangkan pada tahun 2012, Rancangan Usul dari DPD yang telah diparipurnakan oleh DPD menjadi RUU usul yang berasal dari DPD sebanyak 62 RUU. Pada tahun selanjutnya yakni tahun 2013 RUU yang berasal dari Usul DPD yakni sebanyak 58 buah. Sedangkan pada tahun 2014 sebanyak 214 RUU.²⁴³

Dari hasil penelitian lebih lanjut yang dilakukan oleh penulis, bahwa dari angka usul RUU yang berasal dari DPD pada tahun 2010-2014 yang berjumlah 420 Rancangan yang berasal dari DPD, hanya 1 yang berhasil masuk dalam RUU Prioritas dalam kurun waktu 6 tahun yakni dimulai dari tahun 2010-2015 yang berjumlah 387 RUU Prioritas dalam kurun waktu 2010-2015.

Berdasarkan fakta tersebut, bahwa dalam realitasnya, hanya Undang-Undang tentang Kelautan yang berasal dari RUU DPD yang masuk RUU Prioritas pada tahun 2014. Sedangkan 419 RUU sisanya yang berasal dari DPD tidak lolos pada tahap RUU prioritas. Sedangkan angka 386 dari RUU prioritas dari tahun 2010-2015 berasal dari Pemerintah dan DPR.

Realitas angka RUU tersebut, menunjukkan bahwa dalam hal fungsi legislasi DPD telah bekerja secara maksimal jika diasumsikan dengan angka yang dihasilkan pada jumlah RUU yang berasal dari DPD.

Dengan demikian, bahwa berdasarkan dari hasil penelitian penulis tersebut, bahwa meskipun upaya penguatan kewenangan DPD dilakukan melalui Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014. Akan tetapi, menurut penulis,

²⁴³ Lihat lebih detail hasil Keputusan DPD Tahun 2009-2014. Dapat diunduh di website dpd.go.id.

kewenangan DPD tetap pada kedudukannya bukan sebagai lembaga yang membentuk undang-undang dan kedudukannya juga sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena DPD tidak memiliki kewenangan untuk tahap persetujuan undang-undang.

Selanjutnya menurut penulis, bahwa dari sisi kewenangan legislasi, model parlemen berdasarkan konstitusi pasca amandemen menunjukkan model legislasi belum dapat dikatakan model bikameral. Justru pada realitasnya bergeser sebagaimana pada model unikameral.

Pergeseran praktik dari bikameral ke unikameral, menurut penulis tidak terlepas dari saat proses amandemen dan menunjukkan pula para penggagas amandemen konstitusi justru mengalami kemiskinan filsafat politik dan hukum tata negara dalam memformat konfigurasi politik dan hukum institusionalisasi parlemen dalam fungsi legislasi, pengawasan, dan pertimbangan. Menurut penulis, tidak satu pun negara di dunia ini memiliki konfigurasi politik dan hukum berdasarkan konstitusinya yang menempatkan DPR dan Presiden menyetujui RUU. Di berbagai negara berdasarkan dari hasil penelitian penulis, justru sebagian besar negara menempatkan presiden sebagai fungsi mengesahkan belaka RUU yang telah disetujui oleh kedua kamar. Bukan menyetujui RUU menjadi dalam makna membahas dan memberikan persetujuan bersama dengan DPR.

Hal ini dapat dilihat pengaturan fungsi legislasi pada Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Dari norma tersebut, jika dianalisis secara filosofis, perancang konstitusi memaksa presiden untuk membentuk koalisi secara politik dengan partai yang memiliki kursi terbanyak di DPR. Argumentasi dasar penulis, yakni konfigurasi politik pembentukan undang-undang ditentukan dengan konfigurasi politik dari pemerintah dan gerakan politik partai yang berada di DPR, agar pembentukan undang-undang, untuk memuluskan RUU yang berasal dari inisiatif pemerintah, harus mendapatkan persetujuan 2/3 dari anggota DPR yang hadir.

Berdasarkan dari analisis tersebut, menurut penulis, bahwa konstitusi pasca amandemen juga menunjukkan tidak adanya check and balance, yang berfungsi untuk menyaring hidden political intension dari inisiator RUU. Dalam hal pengawasan, dan anggaran, juga ditentukan oleh konfigurasi politik DPR dan Pemerintah. Argumentasi penulis, meskipun DPD telah bekerja secara *intent* dan optimal, pada akhirnya berujung pada keputusan politik pada DPR. Keputusan politik DPR mengenai hasil pengawasan dan terkait

anggaran yang berasal dari pertimbangan DPD diprediksi tergantung dari determinasi dan relasi politik DPR dan Pemerintah. Hal ini disebabkan oleh konstruksi pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang belum cukup mengatur wewenang konstitusional DPD. Demikian juga pelaksanaan norma wewenang DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 oleh UU P3, UU MD3, dan juga Tata Tertib DPR, pengaturannya belum maksimal. Oleh karenanya diperlukan suatu rekonstruksi atau penataan kembali wewenang DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang pelaksanaannya.

2. Keseimbangan Kewenangan DPD dan DPR

DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu juga menurut Ginanjar Kartasasmita kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.²⁴⁴

Hal ini sangat berbeda jauh dengan sistem bikameral yang ada di Indonesia dimana menurut UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa hanya DPR yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, sedang DPD hanya berwenang mengajukan RUU ke DPR. Itu pun hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. Di luar itu DPD tidak mempunyai kekuasaan sama sekali. Hal ini sangat berbeda jauh dengan cita-cita awal dibentuknya lembaga perwakilan Daerah, sebagaimana yang dipaparkan diatas, yang menyatakan bahwa cita-cita awal dibentuknya DPD sebagai wadah check and balances di lembaga legislatif yang selama ini terlihat begitu sentralistik. Selain itu menurut Bagir Manan menyatakan bahwa:²⁴⁵

“DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan membahas rancangan Undang-Undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam Undang-Undang Dasar 1945.

²⁴⁴ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. 2009. *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*. Jakarta. Hlm. 3.

²⁴⁵ Bagir Manan (III). 2013. *Teori Dan Politik Konstitusi*. FH UII Press. Yogyakarta. Hlm. 59.

Terhadap hal-hal lain pembentukan Undang- Undang hanya ada pada DPR dan pemerintah. Dengan demikian rumusan baru UUD 1945 tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan an seluruh praktik dan pengelolaan negara.”

Di samping itu DPR yang telah lama memang ada dalam konstitusi harus berbagi kekuasaan dengan lembaga baru yakni DPD. DPR sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil Pemilihan umum yang memiliki tiga pilar fungsi yaitu: “fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. Keberadaan DPR sudah merupakan risiko sejarah dan keharusan bagi sebuah negara demokrasi, karena proses pelembagaan demokrasi secara formal ada dalam lembaga ini.

Tetapi keberadaan DPD yang merupakan lembaga baru yang menjadi bagian dari kamar dalam parlemen merupakan sebuah fenomena yang menarik. Karena ternyata lembaga yang diharapkan oleh sebagian besar pengamat hukum dan politik untuk menjadi penyeimbang keberadaan DPR oleh UUD NRI Tahun 1945 tidak diberi kewenangan yang signifikan.

Kewenangan DPD yang terbatas menyebabkan munculnya usulan agar DPD dibubarkan saja seperti Effendy Choirie mengemukakan alasan pemborosan anggaran dan menghilangkan anomali dalam parlemen Indonesia sebagai alasan pembubaran DPD.²⁴⁶

Secara umum, walaupun kewenangannya lemah, kamar kedua dibutuhkan jika dikaitkan dengan komposisi anggota, dimana kamar kedua merupakan representasi dari kategori yang berbeda dari kamar pertama. Afan Gafar mengemukakan bahwa filosofi dasar digunakannya sistem bikameral selain *checks and balances*, adalah *degree of representiveness* (derajat keterwakilan) pada negara yang tingkat fragmentasinya begitu tinggi untuk menampung aspirasi yang banyak berkembang di masyarakat. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, walaupun DPD sebagai kamar kedua tidak memiliki voting right (hak menolak), akan tetapi keberadaan DPD sebagai kamar kedua tetap dibutuhkan. DPD merupakan peningkatan dari Utusan Daerah dalam MPR sebelum Perubahan UUD 1945. Berbeda dengan Utusan Golongan, semua fraksi sepakat untuk mempertahankan dan memperkuat Utusan Daerah yang ada dalam MPR. Dasar filosofis pembentukan DPD dikemukakan oleh fraksi-fraksi di MPR pada saat perubahan UUD 1945, yang intinya adalah agar DPD mewakili rakyat dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan wilayah, dan agar kepentingan-kepentingan masyarakat secara luas

²⁴⁶ Fatmawati.2009. *Op. cit.* Hal. 87.

baik kepentingan rakyat secara langsung maupun kepentingan wilayah dari daerah-daerah dapat lebih representatif terwakili di dalam pengambilan keputusan di tingkat kebijakan publik.

Keberadaan kamar kedua yang lemah tetap perlu dalam sebuah negara seperti di Indonesia, dan negara-negara lainnya yang memiliki jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas, apalagi ditambah dengan heterogenitas sebuah negara baik dari segi manusia maupun sumber daya alam. Hal tersebut membuktikan bahwa keberadaan kamar kedua tidak semata-mata hanya sekadar kompetisi antara kamar pertama dan kamar kedua, karena hal yang mendasar dibentuknya kamar kedua selain sebagai representasi dari berbagai kepentingan dalam masyarakat, juga terutama sebagai penghalang timbulnya tirani baik tirani mayoritas, tirani minoritas, maupun tirani dari pemimpin individual.

Walaupun negara RI adalah negara kesatuan akan tetapi keinginan untuk memperkuat daerah menyebabkan diperkuatnya Utusan Daerah menjadi DPD. Sehingga walaupun Arend Lijphart mengemukakan bahwa secara empiris terdapat hubungan yang kuat antara bikameral-unikameral dan dikotomi antara federal-kesatuan; semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral pada parlemennya, sementara beberapa negara nonfederal menggunakan sistem bikameral sedangkan yang lainnya adalah sistem unikameral, akan tetapi karena keinginan untuk mengakomodasi daerah, maka selain DPR, juga diakomodasi kamar kedua, yaitu DPD. Hal tersebut tentu saja terkait dengan pendapat bahwa akan mempersulit pembuatan UU dan pelaksanaan pengawasan jika DPD memiliki kewenangan formal yang sama dengan DPR.

Kamar kedua juga memiliki peranan penting dalam melindungi UUD, dimana walaupun kewenangan formal kamar kedua asimetris dibanding kamar pertama, tapi kamar kedua memiliki tanggung jawab dalam perubahan UUD. Anggota DPD yang juga merupakan anggota MPR memiliki kewenangan dalam perubahan UUD 1945. Hal tersebut menyebabkan DPD memiliki kewenangan untuk menyalurkan aspirasi daerah dalam menjaga atau pun melakukan perubahan terhadap UUD.

Kamar kedua juga memiliki kewenangan untuk mempengaruhi kebijakan walaupun kewenangannya terbatas, dengan mengeluarkan pernyataan-pernyataan sebagai wakil rakyat sehubungan dengan RUU yang sedang dibahas. RUU Usulan DPD yang berkualitas dan pertimbangan tertulis yang diberikan DPD dapat mendorong kinerja parlemen secara keseluruhan, baik DPR dan terutama bagi DPD,

apalagi jika pandangan, pendapat serta pendapat DPD yang baik secara kualitas dapat disuarakan dengan lebih maksimal ke publik.

Usulan penguatan DPD juga dikemukakan beberapa ahli dan hasil dari survey yang dilakukan berkaitan parlemen RI. Maswadi Rauf mengaitkan penguatan kewenangan DPD dengan legitimasi demokratis yang dimiliki DPD, dimana karena anggota-anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu dan proses pemilihannya tidak kalah sulitnya dari pemilihan anggota-anggota DPR, selayaknya peranan DPD setara dengan DPR.

Hal ini senada dengan sinyalemen Yusdar, Ilmar dan Halim yang menyatakan bahwa:²⁴⁷

Di satu sisi DPD dapat menjadi “pengimbang” bagi DPR dalam forum sidang MPR, namun tampak tersubordinasi karena jumlah anggota DPD dibatasi paling banyak sepertiga anggota DPR dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Artinya kemampuan voting DPD dirancang agar tidak mampu mengganggu atau mengalahkan DPR.

Padahal Happy Bone Zulkarnain mengatakan bahwa:²⁴⁸

“Munculnya gagasan Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil rakyat daerah adalah pelaksanaan prinsip pembatasan kekuasaan, dalam hal ini pembatasan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya selama ini Dewan Perwakilan Rakyat dianggap sebagai lembaga yang memiliki otoritas penuh yang berkaitan dengan masalah-masalah parlemen, karena yang paling banyak jumlahnya memang adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara utusan daerah dan utusan golongan tidaklah sebesar jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.”

Dalam kaitannya dengan sistem kamar dalam parlemen ini, Karel Brantz sebagaimana yang dikutip oleh Laica Marzuki menyatakan bahwa salah satu keuntungan sistem bikameral adalah manakala salah satu kamar membuat kesalahan, maka masih dapat dikoreksi oleh kamar lainnya.²⁴⁹ Brantz juga berpendapat, tatkala salah satu kamar konflik dengan eksekutif maka kamar lainnya dapat menjadi penengah.

²⁴⁷ Lebih detail, lihat Yusdar, Aminuddin Ilmar, dan Hamzah Halim. “Format Kelembagaan Dan Pola Hubungan MPR Dengan DPR Dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945.” *Jurnal Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, (tt).

²⁴⁸ Happy Bone Zulkarnain. 2003. *Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga- Lembaga Negara Lain. Dalam 'Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI' dan UNDP*. Jakarta. Hlm. 153.

²⁴⁹ Laica Marzuki. 2005. “Keberadaan DPD dan Kaitannya Dalam Pembentukan.” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 2 No. 3. 2005.

Namun manakala kedua kamar secara bersama-sama bertikai melawan lembaga negara Presiden maka penyelesaian hukumnya adalah Mahkamah Konstitusi.

Keseimbangan posisi antara kedua kamar parlemen inilah yang melahirkan demokratisasi dalam parlemen. Sehingga kekecewaan muncul dengan redaksi konstitusi yang tidak terlalu mengakomodasi gagasan keseimbangan kamar parlemen, seperti soal hubungan antara DPR dengan DPD.

Padahal di negara yang menganut bikameral, majelis tinggi dan majelis rendah fungsi kewenangannya adalah seimbang.

Dalam legislasi, di negara penganut bikameral, kedudukan presiden hanya mengesahkan dan memveto suatu RUU yang telah disetujui oleh kedua kamar. Misalnya saja di Philipina, Presiden memiliki hak veto mengenai RUU yang telah dibahas dan disetujui oleh kedua kamar. Fakta ini dapat dilihat berdasarkan pada tabel penggunaan hak veto presiden terhadap Act, dibawah ini:

Tabel 15. Penggunaan Hak Veto Presiden Philipina

| PERIODE | RUU YANG DIVETO |
|---------|--|
| 2012 | Early Years Act 2012 |
| | Fixed Term of Chief of Staff of the AFP Act 2012 |
| | Career Executive System Act 2012 |
| | Agricultural Land, Suriago Del Sur Act 2012 |
| | Revised Charter of City of Baguio |
| 2013 | Bill no. 3317 and no. 5627 rights of internally displaced persons act 2013 |
| 2014 | - |
| 2015 | Comprehensive Nursing Law of 2015 |

Sumber: *Legislative Bills and Index Service Indexing, Monitoring and LIS Section, Statistical Data On Bills/Resolutions 16Th Congress July 22, 2013 to June 6, 2016.*

Model hak veto presiden di berbagai negara terdapat banyak variasi sebagaimana yang dikemukakan oleh John M. Carey yakni sebagai berikut:²⁵⁰

The most common presidential power over legislation is the veto. The structure of presidential vetoes varies along two critical dimensions. The first is the requirement for the assembly to override a veto, which varies from:

- *Simple majority (e.g. Venezuela); to*
- *Absolute majority of the assembly's membership (e.g. Nicaragua); to*

²⁵⁰ John. M. Carey. 2005. "Presidential versus Parliamentary Government," dalam *Handbook of New Intiutional Economics*. Menard and M.M. Shirley (Eds.). Springer Printed. Netherland. Hlm. 107.

- *Absolute majority in joint session in a bicameral system (e.g. Brazil); to ;*
- *Absolute majorities of both chambers in a bicameral system (e.g. Colombia); to*
- *3/5 majority of those voting in joint session of a bicameral system (e.g. Uruguay); to*
- *2/3 majorities of those voting in each chamber (e.g. most bicameral systems).*

The second dimension is whether the veto may be partial (also known as the item veto) or must apply to an entire piece of legislation (package veto). (Dimensi kedua adalah apakah veto mungkin parsial (juga dikenal sebagai item veto) atau harus berlaku untuk seluruh bagian dari undang-undang (paket veto).

Hak veto oleh presiden dalam sistem presidensial dan model parlemen bikameral sebagai penyeimbang kekuatan politik legislatif dalam konteks pembentukan undang-undang. Hal tersebut, tergantung juga dari konfigurasi politik dari parlemen. Manakala partai mayoritas di parlemen merupakan lawan politik presiden atau partai presiden sebagai minoritas di parlemen maka hak veto presiden sebagai penyeimbang kekuatan politik dari pembentukan undang-undang.

Penggunaan hak veto sebagai konsekuensi gagasan konstitusionalisme, separation of power dan division of power. Hal ini sebagaimana menurut Peter L. Strauss cenderung mempersamakan distribution of power dengan *checks and balances*.²⁵¹ Dalam tulisan "The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and Fourth Branch" Strauss menjelaskan:

"Unlike the separation of powers, the checks and balances idea does not suppose a radical division of government into three parts, with particular functions neatly parceled out among them. Rather, focus is on relationship and interconnections, on maintaining the conditions in which the intended struggle at the apex may continue."

Statement Peter L. Strauss, menandakan bahwa kelahiran gagasan parlemen bikameralisme pada prinsipnya tidak hanya memuat prinsip stabilitas hukum, akan tetapi menurut penulis juga berimplikasi terhadap stabilitas politik. Kehadiran parlemen bikameral tidak hanya dengan argumentasi untuk *check and balance* dan stabilitas hukum.

²⁵¹ Peter L. Strauss. 1984. "The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and Fourth Branch." *Columbia Law Review*. Hlm. 296.

Akan tetapi, juga memiliki urgensi stabilitas politik untuk menutupi kelemahan proses demokratisasi. Dalam masyarakat heterogen hal yang muskil semua kepentingan rakyat terwakili hanya melalui representasi partai politik. Hal tersebutlah pada prinsipnya menurut Aroney bahwa kehadiran kamar kedua untuk melengkapi demokrasi disuatu negara agar masyarakat heterogen terwakili. Hal tersebut sebagaimana disimpulkan oleh Prasser Aroney and Nethercote lebih detail sebagai berikut:²⁵²

"That second chambers are a useful way in which these deficiencies in democracy can be addressed. In light of the many ways in which unicameral bodies can fall short of higher expressions of democracy, second chambers can certainly be used to compensate for those deficiencies."

Hal tersebut juga senada dengan pendapat sebagaimana yang dikemukakan oleh Mughan bahwa kehadiran kamar kedua juga mempengaruhi kebijakan pemerintah dan meningkatkan derajat demokrasi dalam bentuk melakukan perubahan kebijakan dasar mayoritas pemerintah. Sebagaimana lebih detail Patterson and Mughan,²⁵³ dengan menyatakan sebagai berikut:

"That second chambers serve two overarching roles: an alternative perspective for influencing policy and as a democratic enhancement in the form of a tempering influence on majoritarian-based governments."

Selain itu, kehadiran kamar kedua pada prinsipnya untuk *manage* beban kerja parlemen. Itu dikatakan oleh Meg Russell dengan menyatakan:

"Asks What Are Second Chambers For? Her approach includes Patterson and Mughan's points about representation and redundancy, the exercise of a degree of independence, as a veto player, and as a way of managing the parliamentary workload."

Ciri-ciri rezim demokrasi ialah: (i) persaingan dalam partisipasi politik, (ii) persaingan dalam merekrut pemimpin eksekutif, (iii) keterbukaan dalam rekrutmen pemimpin-pemimpin eksekutif, (iv) pembatasan (masa berkuasa) terhadap pemimpin eksekutif, (v) aturan

²⁵² Prasser Aroney and Nethercote. 2008. *Upper Houses and the Problem of Elective Dictatorship. Restraining Elective Dictatorship: The Upper House Solution*. University of Western Australia Press. Hlm. 39-40 .

²⁵³ Samuel Patterson and Mughan (Eds.). 1991. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press. Columbus. Hlm. 337.

dalam menyelenggarakan kompetisi politik, (vi) aturan dalam partisipasi politik dan lainnya.²⁵⁴

Robert A. Dahl mendeskripsikan pembatasan kekuasaan eksekutif sebagai salah satu kualitas demokrasi substantif yang setidaknya mempunyai empat ciri, yaitu: (i) kendali terhadap negara termasuk kekuatan tentara berada di bawah kekuatan sipil, (ii) kekuasaan eksekutif dibatasi oleh konstitusi dan kekuasaan institusi pemerintah lainnya, (iii) tidak melarang kelompok minoritas untuk mengungkapkan kepentingan dan keperluan mereka dan (iv) setiap rakyat memiliki kedaulatan yang setara di hadapan lembaga pengadilan.²⁵⁵

Demokrasi memerlukan koordinasi dan aksi kolektif yang diwujudkan oleh rasa saling percaya antara masyarakat, baik di tingkat elit atau pun massa.²⁵⁶ Demokrasi dikelola di atas bangunan masyarakat yang kompleks dan beragam. Dalam masyarakat seperti itu, kerja sama sukar dibangun semata-mata hanya berdasarkan pada pengetahuan, informasi dan pertimbangan rasional saja. Oleh karena itulah, sikap saling percaya sangat penting dalam membantu mengatasi masalah ini.²⁵⁷ Locke dan Montesquieu berargumen bahwa harus ada batasan bagi kekuasaan politik yang secara sah menurut undang-undang.²⁵⁸

Perkembangannya, teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu dikembangkan lebih lanjut sebagaimana terlihat dalam Konstitusi Amerika Serikat, yang dikenal dengan *checks and balances*.²⁵⁹ James Madison menuliskan tentang hal tersebut dalam The Federalist Nomor 48 sebagai berikut:

"It has shown in the last paper that the political apothegm there examined does not require that the legislative, executive, and judiciary government should be wholly unconnected with each other. I shall undertake, in the next place, to show that unless these departments be so far connected and blended as to give to each a constitutional control over the others, the

²⁵⁴ Diamond, L., Linz, J.J. & Lipset, S.M. 1995. "Introduction: What Makes For Democracy?" dalam Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset (Eds.). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Hlm. 6-9.

²⁵⁵ Lihat, Robert A. Dahl. 1999. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

²⁵⁶ Lihat, Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

²⁵⁷ Mark E. Warren (Ed.). 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge University Press. Hlm. 1-18.

²⁵⁸ David Held. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press. Hlm. 72-78.

²⁵⁹ Paul Christopher Manuel dan Anne Marie Cammisa. 1999. *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Westview Press. United States of America. Hlm. 58.

degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained.

It is agreed on all sides, that the powers properly belonging to one of the departments ought not to be directly and completely administered by either of the other departments. It is equally evident, that none of them ought to possess, directly or indirectly, an overruling influence over the others, in the administration of their respective powers. It will be not denied that power is of an encroaching nature, and that is ought to be effectually restrained from passing the limits assigned to it. After discriminating, therefore in theory, the several cases of power, as they may in their nature be legislative, executive, or judiciary, the next and most difficult task is to provide some practical security for each, against the invasion of others.”²⁶⁰

Menurut Goodnow, keinginan negara dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang, dan metode menyatakan keinginan negara tidaklah sama tergantung pada bentuk pemerintahan.²⁶¹ Lebih lanjut Goodnow menjelaskan bahwa pelaksanaan fungsi Politics dilakukan dalam legislasi, yang dilaksanakan oleh legislator.²⁶²

Secara garis besar koalisi dapat dipetakan dalam dua tipe. Pertama, koalisi yang dilatarbelakangi oleh kepentingan untuk meraih kemenangan di parlemen. Kemenangan ini menjadi penting karena politik lebih dimaknai sebagai kuantitas suara di parlemen yang akan menentukan kelangsungan pemerintahan (eksekutif). Koalisi ini disebut *minimum winning coalition*. Kedua, koalisi yang didasarkan kesamaan ideologi. Walaupun kemenangan tetap menjadi target, namun koalisi ini tetap berpijak pada kesamaan ideologi yang dianutnya. Koalisi ini disebut *minimum connected winning coalition*.²⁶³

Badan Legislatif atau Legislature mencerminkan salah satu fungsi organ negara yaitu legislate, atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah Assembly yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah Parliament, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People’s Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan

²⁶⁰ Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay. 1962. *The Federalist Papers*. Cet. 2, United: The New American Library of World Literature Inc. Stated of America. Hlm. 308.

²⁶¹ Lihat, Frank J. Goodnow. 2008. *Politics and Administration: A Study in Government (with a new introduction by John A. Rohr)*, 4th printing, (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher. Hlm. 22.

²⁶² Frank J. Goodnow. 2008. *Ibid*. Hlm. 33.

²⁶³ A. Bakir Ihsan. 2011. “Rekonstruksi dan Revitalisasi Koalisi dalam Sistem Quasi Presidensial.” *Jurnal Penelitian Politik: Menggugat Politik Parlemen*. Vol. 8, No. 1, 2011, Jakarta. Hlm. 32.

tetapi apapun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.²⁶⁴

Jadi, filosofis kelahiran parlemen menurut C.F. Strong,²⁶⁵ mengemban fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Demokrasi modern merupakan suatu sistem yang dipandang dapat merealisasikan beberapa tujuan, di antaranya adalah menciptakan stabilitas politik dan mengekspresikan status persamaan bagi semua warga negara. Demokrasi menjadi instrumen untuk menjamin kekuasaan dilaksanakan secara bertanggung jawab melalui pemilihan untuk menentukan pemegang kekuasaan, memajukan kesejahteraan warga dengan membuat kebijakan yang responsif, memungkinkan penyebaran pembuatan keputusan, dan mengefektifkan partisipasi rakyat.²⁶⁶

Pada zaman modern, suatu cita-cita demokrasi yang ideal dimana rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak mungkin dilaksanakan lagi karena jumlah warga negara yang banyak dan wilayah negara yang luas.²⁶⁷ Bahkan kegagalan demokrasi secara historis dari pengalaman praktik di Romawi oleh Robert A. Dahl berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di zaman Romawi adalah karena rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena itu membutuhkan biaya besar dan waktu yang lama.²⁶⁸

Dalam sistem parlemen dua kamar di dunia, menempatkan kedua kamar dalam institusionalisasi pembentukan undang-undang memosisikan kedua kamar dengan secara seimbang pada perspektif politik. Pada perspektif hukumnya mendudukkan kedua kamar sebagai lembaga pembentuk undang-undang yang menjadi fungsi utama lembaga parlemen.

Pada prosedur dan bentuk veto di negara yang menganut parlemen bikameral, misalnya di negara-negara Amerika Latin Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lunak.²⁶⁹ Banyak sistem yang kuat ditemukan dalam sistem

²⁶⁴ Miriam Budiardjo. *Op. Cit.* Hlm. 315.

²⁶⁵ Strong. *Op. Cit.* Hlm. 13.

²⁶⁶ Richard H. Pildes. 2004. "The Constitutionalization of Democratic Politics." *Harvard Law Review*. Vol. 118, no. 1. 2004. hal. 13-14.

²⁶⁷ Lihat Miriam Budiardjo. *Op. Cit.* Hlm. 173.

²⁶⁸ Robert A. Dahl. *Op. Cit.* Hlm. 18-19.

²⁶⁹ Lebih detail tentang veto yang menganut parlemen bicameral di negara Amerika Latin. Lebih detail lihat pada George Tsebelis and Eduardo Alemán. "Presidential Conditional Agenda Setting," in *Latin America, paper was presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 28 - August 31, 2003.

presidensial.²⁷⁰ Tidak ada sistem presidensial yang memakai sistem bikameral lunak kecuali Indonesia yang dikualifikasikan sebagai parlemen bikameral.

K.C. Wheare, memperdebatkan bahwa bikameralisme menghadirkan tidak banyak masalah, jika kedua kamar “benar-benar terpilih atas garis yang sama”. Sebaliknya, ia menyatakan, parlementerisme ‘mendorong, jika memang tidak diterima, supremasi atau paling sedikit superioritas dari satu kamar melebihi yang lain. Suatu kabinet akan terlihat harus bertanggungjawab terhadap satu kamar. Tidak dapat bertanggungjawab terhadap dua kamar.²⁷¹ Dengan kata lain, bentuk parlementer dari pemerintahan membutuhkan bikameralisme yang congruent/sama atau asimetris atau keduanya, atau tentu saja legislatif unikameral.

Menurut Anthony Mughan dan Samuel C. Patterson bahwa upper houses dibutuhkan karena suatu alasan dan bikameralisme penting untuk teori dan praktik dalam pemerintahan yang demokratis. Karena kepentingan lembaga parlemen bermacam-macam dan secara potensial meliputi alat pertimbangan, seperti mempengaruhi pada proses legislasi, dan sebagai simbol untuk mempertinggi legitimasi demokratis dengan memeriksa gerakan mayoritas dari pemerintahan berpartai tunggal. Dan juga senat (kamar kedua atau mejelis tinggi) cenderung mempunyai pengaruh yang penting dalam mempertajam output dari kebijakan yang dikeluarkan oleh legislatif.²⁷²

Bikameralisme sebagai salah satu dari sejumlah mekanisme untuk menjaga terjadinya pemusatan kekuasaan. Untuk Senate adalah untuk mengawasi House dan untuk itu harus memiliki kekuasaan yang sama secara substansial. Pemeriksaannya akan menjadi sangat efektif jika dua kamar dipisahkan dan dibedakan.²⁷³ Konstitusi Amerika memberi kekuasaan khusus kepada senate Amerika Serikat, yaitu:²⁷⁴

²⁷⁰ Seperti di Amerika Serikat, Amerika Selatan dan Philipina. Lihat, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme. 2006. *Laporan Penelitian Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Pendahuluan*. UNDP. Hlm. 21.

²⁷¹ K.C. Wheare. 1967. *Legislature*. Oxford University Press. London. Hlm. 201-203.

²⁷² Samuel C. Patterson & Anthony Mughan. 1999. *Op. cit.* Hlm. 342.

²⁷³ Samuel C. Patterson & Anthony Mughan. 1999. *Ibid.*

²⁷⁴ Terjemahan bebas oleh penulis. Mengenai pengaturan tersebut, dapat dilihat dan diperiksa lebih lanjut berdasarkan *United States of America's Constitution of 1789 with Amendment through 1992*

www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf, dan lihat juga, Johnny HLM. Killian dan George A. Costello *et al.* 2004. *The Constitution of the United States of America Analysis and Interpretation*, U.S. Government Printing Office Washington.

1. *The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.* (Senat akan mempunyai Wewenang tunggal untuk mengajukan semua Dakwaan (dalam perkara Impeachment). Bila sedang bersidang untuk Tujuan tersebut, mereka akan bertindak di bawah sumpah atau penegasan tugas. Apabila Presiden Amerika Serikat yang diadili, Hakim Ketua Mahkamah Agung akan mengetuai sidang; Dan tak seorang pun akan dinyatakan bersalah tanpa persetujuan dari dua pertiga anggota yang hadir). (Article I, Section 3, Par. 6).
2. *Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.* (Keputusan dalam kasus Impeachment harus terbatas dengan pemecatan dari jabatan dan diskualifikasi untuk menduduki jabatan, kepercayaan atau keuntungan dibawah Amerika Serikat: tetapi Hukuman Partai harus, meskipun begitu dapat dikenakan dan tunduk pada dakwaan, pengadilan, keputusan dan hukuman menurut hukum (Article I, Section 3, Par. 7).
3. *He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur;* (Setiap Perjanjian Harus memberi persetujuan (dengan suara 2/3 dari seluruh suara) kepada setiap perjanjian yang diadakan oleh Amerika Serikat, sebelum perjanjian itu dapat berlaku). (Artikel II, Section 2, Part 2);
4. *He shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper;* (Mempunyai hak untuk menyetujui atau tidak pengangkatan-pengangkatan duta-duta besar, para menteri kabinet dan konsul, hakim

Mahkamah Agung dan lain-lain pegawai U.S. A. yang masih akan ditetapkan dengan Undang-Undang).

Sedangkan di Jepang dalam realitas politik yang sebenarnya, kekuasaan kedua kamar ini tidak sama, meskipun *House of Councilors* seharusnya tidak dianggap sebagai suatu institusi politik yang dapat diabaikan. Upper house dapat menunda budget dengan waktu 30 hari dan dapat menunda RUU biasa dengan waktu 60 hari. Sesudahnya *House of Representative* membuat suatu joint komisi dari kedua kamar atau mengabaikan penolakan dari *House of Councilor* dengan dua pertiga dari anggota yang hadir. Dua pertiga mayoritas ini sukar untuk dicapai. Banyak urusan dari setiap kamar ini diarahkan kedalam suatu panitia kerja (*standing committees*), keanggotaan disesuaikan dengan proporsi kursi dari setiap partai yang ada di setiap kamar dan juga terdapat beberapa komisi-komisi spesial.²⁷⁵

Sedangkan di Negara Belanda, kedudukan dan Fungsi Eerste Kamer lebih banyak bersamaan dengan parlemen, yaitu dalam bentuk joint session. Baik perannya dalam proses legislasi maupun kekuasaan kenegaraan lain diluar proses legislasi. Walaupun begitu, perannya tersebut tidak dapat diabaikan, karena kedua kamar dalam konstitusi Belanda mempunyai posisi yang sama kuat atau paling tidak, tidak terlalu berbeda, sehingga Eerste Kamer masih mempunyai fungsi yang penting dalam parlemen Belanda.

Dalam konstitusi Belanda, kewenangan Eerste Kamer selain dalam hal perundang-undangan, ada pula kewenangan yang lain, seperti terdapat pada konstitusi Amerika Serikat, hal ini dapat ditemukan pada konstitusi Belanda. Lebih detail diatur kekuasaan lain senat di Belanda sebagai berikut:

1. Berdasarkan pada Article 35 yakni mengatur sebagai berikut:
(1) *If the Cabinet (Ministerraad) is of the opinion that the King is unable to exercise the royal prerogative it shall inform the two Houses of the States General accordingly and shall also present to them the recommendation it has requested from the Council of State (Raad van State). The two Houses of the States General shall then meet in joint session. (2) If the two Houses of the States General share this opinion, they shall then resolve that the King is unable to exercise the royal prerogative. This resolution shall be made public on the instructions of the Speaker presiding over the joint session and shall enter into force immediately. (3) As soon as the King regains the ability to*

²⁷⁵ Kodansha Encyclopedia of Japan. 1983. Op. cit. Hlm. 214.

exercise the royal prerogative, notice of the fact shall be given in an Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. The King shall resume the exercise of the royal prerogative as soon as the Act has been made public. (4) If it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative, guardianship over his person shall, if necessary, be regulated by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. (Pada prinsipnya yang diatur berdasarkan pada artikel diatas, bahwa Parlemen (termasuk di dalamnya Eerste Kamer) memberikan pertimbangan dan memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan kerajaan (misalnya saja: pergantian raja, hak prerogatif kerajaan (Royal Prerogative), perwalian, pengeluaran kerajaan).

2. *Any provisions of a treaty that conflict with the Constitution or which lead to conflicts with it may be approved by the Houses of the States General only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.* (Dalam hal penandatanganan treaty dan pernyataan perang, pemerintah harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari parlemen (termasuk di dalamnya Eerste Kamer) dengan ketentuan disetujui oleh dua pertiga oleh parlemen Belanda). (Artikel 91 Section 3);
3. Pada Artikel 65 yang mengatur sebagai berikut: *Statement of the policy to be pursued by the Government shall be given by or on behalf of the King before a joint session of the two Houses of the States General that shall be held every year on the third Tuesday in September or on such earlier date as may be prescribed by Act of Parliament dan Artikel 105 yang mengatur sebagai berikut . Article 105 Section 1. The estimates of the State's revenues and expenditures shall be laid down by Act of Parliament.* (Pada Prinsipnya, Parlemen (termasuk di dalamnya Eerste Kamer) sebagai fungsi pengawas kebijakan raja dan pengawasan terhadap pajak dan pengeluaran belanja negara);
4. *Immediately after the declaration of a state of emergency and whenever it considers it necessary, until such time as the state of emergency is terminated by Royal Decree, the States General shall decide the duration of the state of emergency. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.* (Parlemen, termasuk juga Eerste

Kamer, terlibat dalam hal penentuan keadaan darurat bersama raja. (Artikel 103 Section 3).

Dalam fungsi dan proses legislasi, Senat Philipina mempunyai kedudukan yang sama dengan *House of Representative*. Ini berdasarkan dalam konstitusi Philipina, yang terdapat Dalam Article VI, Sec. 27:

Article VI, Section 27

- (1) *Every bill passed by the Congress shall, before it becomes a law, be presented to the President. If he approves the same, he shall sign it, otherwise, he shall veto it and return the same with his objections to the house where it originated. Which shall enter the objections at large in its journal and proceed to reconsider it. If, after such reconsideration, two-thirds of all the Members of such House shall agree to pass the bill, be reconsidered, and if approved by two thirds of all the Members of that House, it shall become a law. In all such cases, the votes of each House shall be determined by yeas or nays, and the names of the Members voting for or against shall be entered in its journal. The President shall communicate his veto of any bill to the House where it originated within thirty days after the day of receipt thereof; otherwise, it shall become a law as if had signed it.*²⁷⁶

Senate Philipina, mempunyai kedudukan yang sama didalam Congress dengan *House of Representative* (seperti yang terdapat dalam Konstitusi Philipina Article VI), maka fungsi dan kekuasaannya sebagai kekuasaan legislatif dijalankan bersama-sama. Akan tetapi setiap kamar mempunyai kekuasaan yang eksklusif dari kamar lainnya, untuk Senate mempunyai kekuasaan yang eksklusif dalam meratifikasi *treaty*, sedangkan untuk *House of Representative* memulai dalam hal

²⁷⁶ Penulis terjemahkan sebagai berikut: Setiap RUU yang disetujui oleh Congress, sebelum menjadi UU, diberitahukan kepada Presiden. Jika ia menyetujui, ia harus menandatangani, tetapi jika ia memveto RUU tersebut maka dia harus mengembalikan RUU itu beserta dengan keberatannya kepada kamar dimana RUU itu berasal. Keberatan-keberatan tersebut harus dijelaskan dengan lengkap dan jelas dalam suatu laporan dan diproses untuk dipertimbangkan kembali. Jika sesudah dipertimbangkan kembali, dua pertiga dari seluruh anggota kamar tersebut harus menyetujui untuk meloloskan RUU tersebut, dipertimbangkan, dan jika disetujui oleh dua per tiga dari semua anggota kamar tersebut, RUU tersebut akan menjadi UU. Dalam hal kasus tersebut, suara dari suara tiap kamar harus diputuskan dengan ya atau tidak, dan nama dari anggota-anggota yang memberikan suara atau menolaknya harus dimasukkan dalam jurnal. Presiden harus memberitahukan vetonya terhadap RUU kepada kamar dimana RUU tersebut berasal dalam waktu 30 hari sesudah dia menerima RUU tersebut, jika tidak RUU tersebut akan secara otomatis menjadi UU atau sama dengan telah memberikan persetujuan.

mengusulkan RUU yang berkaitan dengan keuangan (*bills on appropriation, revenue or tariff bills, bills authorizing increase of public debt, bills of local application, and private bills*).²⁷⁷

Di Italia, kewenangan Senate selain pada fungsi legislasi juga memiliki fungsi yang lainnya sebagaimana terdapat pada Negara-negara diatas, yakni sebagai berikut:

1. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan pengambilan keputusan menyatakan perang. Sebagaimana berdasarkan pada Aartikel 78 Konstitusi Italia. Artikel 78 yang mengatur: *The Houses decide on states of war and confer the necessary powers on the Government;*
2. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan pemberian grasi dan amnesti. Hal ini berdasarkan pada Artikel 79 yang mengatur sebagai berikut: *Amnesties and pardons are granted by act of Parliament requiring a two-thirds majority of the members of each House, voting on each single Article and on the statute as a whole;*
3. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan meratifikasi perjanjian internasional. Hal ini diatur berdasarkan Artikel 80 yang mengatur sebagai berikut: *The Houses authorize by law the ratification of international treaties that are of a political nature, or that call for arbitration or legal settlements, or that entail changes to national territory or financial burdens or changes in the laws;*
4. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan atau fungsi anggaran untuk menyetujui pengeluaran dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini diatur berdasarkan Artikel 81 yang mengatur sebagai berikut: *The Houses approve every year the budgets and expenditure accounts submitted by the Government;*
5. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan hak bertanya kepada pemerintah sebagai bentuk pengawasan berdasarkan yang diatur pada Artikel 82 Konstitusi Italia yang mengatur sebagai berikut: *Each House may set up inquiries on matters of public interest. For such purposes, it nominates from its members a committee so composed as to reflect the proportions of the various groups. The committee of inquiry conducts its investigations and examinations with the same powers and the same limitations as a judicial inquiry.*

²⁷⁷ http://www.senate.gov.ph/about/history1_hm. 7 April 2015.

Di Negara Chili, kedua kamar di parlemen memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Kedua kamar memiliki kewenangan yang sama dalam hal kewenangan ratifikasi perjanjian internasional. *Article 54 Section 1: The exclusive attributions of the Congress are: To approve or reject the international treaties that the President of the Republic presents [to] it prior to their ratification. The approval of a treaty will require, in each Chamber, the corresponding quorum, conforming to Article 66, and will be submitted, as is appropriate, to the procedures for a law;*²⁷⁸
2. Terkait dengan fungsi legislasi, Berdasarkan pada Konstitusi Chili membagi kewenangan untuk inisiatif RUU pajak dan di bidang anggaran merupakan kewenangan Chamber of deputy. Sedangkan RUU terkait dengan amnesty merupakan kewenangan inisiatif oleh Senate. (Artikel 65). Sedangkan terkait dengan APBN merupakan kewenangan khusus Presiden. (Artikel 68);
3. Terkait dengan fungsi anggaran, kedua kamar dapat mengkritisi atau mengoreksi dan memberikan persetujuan terhadap RUU pengeluaran dan belanja pemerintah yang diajukan oleh pemerintah. (Artikel 68 dan 69);
4. Jika Presiden dalam rangka kunjungan kerja atau meninggalkan Negara Chili selama 30 Hari, harus mendapatkan persetujuan dari senat. (Artikel 25 Section 3);
5. Dalam hal presiden mengangkat the Comptroller General of the Republic, harus melalui persetujuan senat. (Artikel 32 Section 9);
6. Dalam hal presiden Chili mengangkat hakim pengadilan, jaksa (sama dengan Kejagung) dan anggota mahkamah konstitusi, harus melakukan persetujuan dengan senat. (Artikel 32 Section 12);
7. Dalam hal presiden menyatakan keadaan darurat dan perang, harus melakukan persetujuan dengan kedua kamar (*congress*). (Artikel 40 dan 42);
8. Dalam fungsi legislasi di Chili, kedua kamar memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama terkait dengan fungsi legislasi. *Article 46: The National Congress is composed of two branches: the Chamber of Deputies and the Senate. Both participate in the formation of the laws in conformity with*

²⁷⁸ Lihat juga, Article 32 Section 15 Konstitusi Chile.

this Constitution and have the other attributions that the latter establishes.

9. Dalam bentuk fungsi pengawasan, paarlemen di Chili, memberikan persetujuan dan penolakan terhadap tindakan presiden atau kebijakan presiden. (Artikel 53 Section 5);
10. Fungsi Pengawasan terhadap pemerintah diatur berdasarkan pada (Artikel 53 Section 10).

DPD telah melakukan penghimpunan dukungan untuk mewujudkan perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 mulai dari tokoh prominen nasional (misal para mantan Presiden Republik Indonesia), raja-raja kerajaan di daerah-daerah di Indonesia, asosiasi kepala daerah, asosiasi DPRD, pimpinan ormas-ormas nasional, dan lain sebagainya. Adapun aspek fungsional yang diperkuat DPD melalui jalur penguatan kewenangan ini tidak dapat diukur aspek mana saja karena DPD menempuh jalur rekonstruksi wewenang melalui beberapa kekuatan utama ini berdasarkan bagaimana beberapa kekuatan utama mendorong terjadinya suatu amandemen formal.

Mengenai dualitas legitimasi, peraturan yang dibuat oleh lembaga tinggi negara bisa menjadi sebuah legitimasi atas kontrol dan power atas agen tertentu, sehingga setiap agen dan atau aktor tidak mampu melawan struktur. Dalam Pasal 63 UU MD3, dalam mekanisme pengambilan keputusan dalam MPR, pada forum MPR RI jumlah anggota DPR RI sendiri saja sudah mencapai kuorum untuk mengambil keputusan jadi keputusan dapat diambil dengan sebaran suara yang mayoritas anggota DPR RI. Sedangkan dalam kamar DPD, pada forum MPR RI jumlah anggota DPD RI tidak mencapai kuorum, jadi keputusan dapat diambil tanpa ada sebaran suara yang adil antara DPD RI dengan DPR RI.

Selama 2 periode keanggotaan, dari tahun 2004 sampai dengan 2014, banyak yang telah dilakukan oleh DPD RI baik berupa usul inisiatif RUU tertentu, ikut membahas RUU Tertentu, memberikan pertimbangan RUU terkait dengan pajak, pendidikan, agama dan RAPBN serta pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK. DPD RI dalam kurun waktu dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2013 telah mengajukan 48 RUU, 202 pandangan dan pendapat, 14 Pertimbangan, dan 124 hasil pengawasan.²⁷⁹

Perubahan yang terjadi dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 adalah pada jumlah draft keputusan DPD RI terkait fungsi legislasi yang digunakan sebagai keputusan DPD RI. Pada tahun 2014

²⁷⁹ Lakip DPD 2014.

sebanyak 48 draf keputusan, tahun 2013 sebanyak 43 draf keputusan, tahun 2012 sebanyak 60 draf keputusan, tahun 2011 sebanyak 35 draf keputusan, dan tahun 2010 sebanyak 33.²⁸⁰

Permasalahan dan kendala yang perlu menjadi bahan evaluasi dalam pencapaian indikator kinerja persentase draf keputusan DPD RI terkait fungsi legislasi yang digunakan sebagai keputusan DPD RI antara lain:²⁸¹

- a. Problematika materi legislasi yang berbeda di setiap daerah;
- b. Pemahaman masyarakat yang minim mengenai tugas dan wewenang DPD RI khususnya dalam fungsi legislasi, dan;
- c. Mekanisme kerja antara alat kelengkapan yang belum berjalan sesuai peraturan Tata Tertib DPD RI.
- d. DPD RI belum terlibat secara aktif dalam pembahasan Prolegnas bersama DPR RI dan Presiden sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013.
- e. Konsentrasi anggota di setiap alat kelengkapan terpecah karena memasuki tahun politik.
- f. Adanya kebijakan pengurangan/pemotongan anggaran Kementerian/Lembaga oleh Pemerintah.

Perubahan yang terjadi dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 adalah pada jumlah draft keputusan DPD RI terkait fungsi pengawasan yang digunakan sebagai keputusan DPD RI. Pada tahun 2014 sebanyak 20 draf keputusan, tahun 2013 sebanyak 25 draf keputusan, tahun 2012 sebanyak 25 draf keputusan, tahun 2011 sebanyak 13 draf keputusan, dan tahun 2010 sebanyak 15 draf keputusan.²⁸²

Realisasi jumlah draft keputusan DPD RI terkait fungsi penganggaran yang digunakan sebagai keputusan DPD RI. Pada tahun 2014 sebanyak 5 draf keputusan, Pada tahun 2013 sebanyak 2 draf keputusan, tahun 2012 sebanyak 2 draf keputusan, tahun 2011 sebanyak 3 draf keputusan, dan tahun 2010 sebanyak 1 draf keputusan.²⁸³

Jumlah draf keputusan DPD RI tentang pertimbangan DPD RI terhadap calon anggota BPK yang disampaikan kepada DPR RI pada

²⁸⁰ Lakip DPD 2014.

²⁸¹ Lakip DPD 2014. Hlm. 42.

²⁸² Lakip DPD 2014. Hlm. 47.

²⁸³ Lakip DPD 2014. Hlm. 50.

tahun 2014 sebanyak 1 draf keputusan sama dengan jumlah draf keputusan yang dihasilkan pada tahun 2013, 2012 dan 2011.²⁸⁴

Jumlah keputusan DPD RI tentang Pertimbangan terhadap HAPSEM BPK yang disampaikan kepada DPR RI pada tahun 2012 sebanyak 2 keputusan dan pada tahun 2013 sebanyak 2 keputusan. Hal ini dikarenakan pada setiap tahun DPD RI memeriksa HAPSEM dari BPK 2 kali yaitu HAPSEM BPK semester II tahun sebelumnya dan HAPSEM BPK semester I tahun berjalan sehingga DPD RI memberikan 2 pertimbangan DPD RI terhadap tindak lanjut HAPSEM BPK kepada DPR RI.²⁸⁵

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah menegaskan 5 hal keterlibatan DPD dalam proses legislasi, yaitu:

- a. Dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden;
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU;
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU;
- d. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan
- e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Berdasarkan pada *ratio decidendi* dalam putusan Mahkamah Konstitusi, maka konsekuensi utamanya ialah proses legislasi model tripartit, yakni DPR, DPD, dan Presiden, yang setara sejak awal hingga akhir tahapan Pembicaraan Tingkat I (kegiatannya adalah pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan pendapat mini). Artinya, MK memutuskan DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu dan membahasnya sejak awal hingga akhir tahapan Pembicaraan Tingkat I. Pada Pembicaraan Tingkat II, DPD menyampaikan pendapatnya sebelum persetujuan atau pengesahan RUU menjadi UU antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna DPR. Jadi, DPD tidak terlibat pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU).

Pasal 276 ayat (1) UU MD3 mereduksi wewenang DPD karena menyebabkan DPD hanya dapat mengajukan RUU yang ada dalam Prolegnas. Padahal Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI 1945 yang ditafsirkan

²⁸⁴ Lakip DPD 2014. Hlm. 52.

²⁸⁵ Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah. Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2013. Hlm. 61.

MK melalui putusannya bahwa DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan pada daftar kumulatif terbuka:

“Dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas mencakup:

- 1) Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; dan
- 2) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan materi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.”

Pasal 72 UU MD3 belum mengakomodasi tugas DPR untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD. Selain itu juga belum memasukkan tugas DPR membahas dan menindaklanjuti pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK. Tidak diaturnya kedua hal tersebut, merugikan kewenangan DPD sebagaimana yang telah dijamin UUD NRI 1945.

Berdasarkan dari penelitian tersebut dan berdasarkan penelitian di berbagai negara oleh penulis sebagaimana yang telah dieksplikasikan, secara konstitusional dan berdasarkan Undang-Undang, hal itu membuktikan bahwa berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan UU no. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 justru kedudukan DPD bersifat lebih lemah terhadap kedudukan DPR dan Presiden di bidang legislasi, pengawasan dan pertimbangan. Di berbagai negara, berdasarkan dari penelitian penulis, justru kewenangan kedua kamar adalah seimbang baik dalam kewenangan legislasi, kewenangan yang berkaitan dengan fungsi anggaran, pengawasan dan pertimbangan lainnya termasuk pengangkatan pejabat lingkup lembaga negara yang statusnya constitutional organ, serta persetujuan perjanjian internasional.

Dari konteks pembahasan di atas, terlihat tidak seimbangnya wewenang antara DPD dengan DPR dalam pelaksanaan fungsi di bidang legislasi, pengawasan. Untuk terciptanya keseimbangan wewenang itu, harus dilakukan suatu penataan kembali atau rekonstruksi wewenang DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun UU pelaksanaannya yang pada hakikatnya mengatur bahwa “DPD memegang kekuasaan membentuk UU bersama DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya

alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

BAB VIII

PENUTUP

Rekonstruksi pengaturan Fungsi DPD di bidang legislasi, pengawasan, dalam UUD NRI Tahun 1945 dilakukan dengan mengatur rumusan “Kekuasaan Legislasi dan Pengawasan dilakukan oleh DPR dan DPD”. Hal mana untuk mengganti pengaturan Fungsi DPD di bidang legislasi yaitu hanya sebatas pengajuan RUU dan ikut membahas pada tingkat I, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk tahap pengambilan keputusan. Demikian juga untuk mengganti pengaturan Fungsi DPD di bidang pengawasan di mana DPD tidak dapat menindaklanjuti hasil pengawasan karena determinasi politik dan hukum oleh DPR.

Rekonstruksi pengaturan fungsi dan wewenang DPD sebagai lembaga negara yang atributif telah dilakukan dengan cara Pengujian Undang-Undang terhadap UUD maupun dengan cara perubahan UU tentang MD3, tetapi hasilnya belum maksimal. Secara mendasar dan komprehensif, hendaknya rekonstruksi pengaturan fungsi dan wewenang DPD dilakukan melalui amandemen UUD.

Pengaturan wewenang DPD pada Pasal 22 D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dikaitkan dengan wewenang DPR pada Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan adanya ketidakseimbangan wewenang antara DPD dan DPR. Untuk terciptanya keseimbangan wewenang itu, dilakukan rekonstruksi wewenang DPD yang hakikatnya bahwa DPD berwenang mengajukan RUU, berwenang membahas dan menyetujui RUU serta berwenang melakukan pengawasan dalam hal-hal tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Terciptanya wewenang yang berimbang antara DPD dengan DPR. DPD berwenang dalam tahap mengusulkan, membahas dan memberikan persetujuan atas RUU yang berkaitan dengan daerah, sedangkan DPR memiliki wewenang penuh atas RUU di luar materi yang berkaitan dengan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU, JURNAL, dan MAKALAH

- A. Bakir Ihsan. 2011. *Rekonstruksi dan Revitalisasi Koalisi dalam Sistem Quasi Presidensia*. Dalam Jurnal Penelitian Politik. *Menggugat Politik Parlemen*. Vol. 8. No. 1. Jakarta.
- A. Dahl. Robert. 1999. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia.
- A.B. Lopian dan P.J. Drooglever ed. 1992. *Menelusuri Jalur Linggarjati*, Grafitipers. Jakarta.
- A.M Fatwa. 2004. *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi, Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- _____. 2009. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Kompas Media Nusantara. Jakarta.
- Abdi Yuhana. 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Fokusmedia. Bandung.
- Abdoel Gani. 1984. *Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan dalam Padmo Wahjono (ed.) Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Abu Daud Busroh. 2014. *Ilmu Negara*. Cetakan ke Sepuluh. Bumi Aksara. Jakarta.
- Achmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum*. PT Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta.
- Achmad Ruslan. 2011. *Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Sarana Hukum Penyelenggaraan Negara*. Orasi Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar.
- _____. 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Rangkang Education-Republic Institute. Yogyakarta.
- Adnan Buyung Nasution. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Grafiti. Jakarta.
- Adnan Jamal. 2009. *Konfigurasi Politik dan Hukum Institusionalisasi Judicial Review di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makassar.

Daftar Pustaka

- Alec Stone Sweet. 1994. *What is a Supranational Constitution?: An Essay in International Relations Theory* Yale Law School Legal Scholarship Repository.
- Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay. 1962. *The Federalist Papers*. Cet .2. United The New American Library of World Literature Inc. United States of America.
- Allen R. Ball & B. Guy Pieters. 2000. *Modern Politics and Government*. Edisi ke-6. Macmillan Press Ltd.
- Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Unhas. Makassar.
- Andi Pangerang Moentha. 2007. *Jurnal*. Quo Vadis DPD Di Indonesia (Mencari Format Ideal DPD dalam Amandemen Kelima UUD 1945. *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*. Volume 15.
- Andrew S. Ellis. 2001. *Lembaga Legislatif Bikameral*. Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan. Jakarta NDI for Internasional Affairs dan Forum Rektor Indonesia. YPSDM.
- Arbi Sanit. 1985. *Perwakilan Politik*. Rajawali Press. Jakarta.
- Arend Lijphart. 2012. *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale.
- Arief Bernard Sidharta. 2009. Terjemahan. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama. Bandung.
- Aristoteles. *La Politica*. Diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Kharie. 2008. *Politik*, Visi Media. Jakarta Selatan.
- Association of European Senates. 2015. *Focus on the Senate Modern Concepts in the functioning of Senates in Bicameral Parliamentary Systems*. Paper. Memorandum in preparation for the 16th meeting of the Association of European Senates in The Hague, the Netherlands on 21–22 May 2015.
- Ateng Safrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. *Jurnal Pro Justicia*. Edisi IV. Universitas Parahyangan. Bandung.
- Bachsan Mustofa. 2003. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Badriyah Rifai dan Abdullah Marlang. 2013. *Bahan Kuliah Metode Penelitian Hukum*. Program Studi Ilmu Hukum (S3) pada Program Pascasarjana UNHAS Makasar.
- Bagir Manan (I). 1990. *Hubungan Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi. UNPAD. Bandung.

- _____. (III). 2013. *Teori dan Politik Konstitusi*. FH UII Press. Yogyakarta.
 - _____. (IV). 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Gama Media. Yogyakarta.
 - _____. (V). 2003. *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. FH UII Press. Yogyakarta.
- Bambang Subianto *et.al* (edit.). *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*. CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia. Jakarta.
- Betty Drexhage. 2015. *Bicameral Legislatures an International Comparison*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation.
- Bintan Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Gaya Media Pratama.
- Blondel. Jean. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Bonger, W.A. 1952. *Masalah - Masalah Demokrasi*. Terjemahan LM Sitorus. Jakarta.
- Butt, Peter (eds.). 2004. *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*. Lexis Nexis. Australia.
- Bruggink JJH. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Bernard Sidharta. Bandung
- C.S.T. Kansil. 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano. 2006. *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democrac*. Cambridge University Press. New York.
- Dahlan Thaib. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Liberty. Yogyakarta.
- Daniel Dhakidae. 1981. *Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik*. Prisma 9. September 1981.
- Dennis A. Rondinelli & Shabbir Cheema. *Implementing Decentralization Policies: An Introduction*, dalam Cheema & Rondinelli (eds.). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*. London.
- Denny Indarayana (I). 2005. *DPD, Antara (ti) Ada dan Tiada*, dalam *Menapak Tahun Pertama*. Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD-RI Riau. The Prepheral Institute.
- _____. (II). 2006. *Mendesain Presidensial Yang Efektif: Bukan Presiden Sial Atau Presiden Sialan*. Makalah disampaikan dalam Seminar

- Sehari Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial. Jakarta. 13 Desember 2006.
- Diamond, L. Linz, J.J. & Lipset, S.M. 1995. *Introduction: What Makes For Democracy?* Dalam Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset (eds.). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dinoroy Marganda Aritonang. 2010. *Penerapan Sistem Presidensial Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Mimbar Hukum. Vol.22.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. 2009. *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*. Jakarta
- Dworkin, Ronald. 1996. *Freedom's Law; The Moral Reading of The American Constitution*. Massachusetts: Harvard University Press.
- E. Warren, Mark (ed.). 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge University Press.
- Eep Saefulloh Fatah. 1994. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- _____. 2000. *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru*. Mizan. Bandung.
- Elizabeth A. Martin and Jonathan Law. 2006. *A Dictionary of Law, Sixth Edition*. Oxford University Press. New York.
- Ernst Benda. 2005. *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*. Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.
- F. Isjwara. 1984. *Pengantar Ilmu Politik*. Cetakan ke 7. Bina Cipta. Bandung.
- Flinders, Matthew. 2002. *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution* *Political Studies Journal*. Vol. 50.
- George Tsebelis & Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge.
- George Tsebelis and Eduardo Alemán. *Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America*, paper was presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28 - August 31. 2003.
- Gough, Ian. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. The Macmillan Press. London and Basingstoke.
- H. Pildes, Richard. 2004. *The Constitutionalization of Democratic Politics*. Harvard Law Review, Vol. 118, 1.
- Hamilton. 1961. *The Federalist Papers Mentor Book. The New American Library*.

- Hannikainen, Lauri. 1997. *Self Determination and Autonomy in International Law dalam Autonomy: Application and Implication* Kluwer Law International. Finland.
- Happy Bone Zulkarnain. 2003. *Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga - Lembaga Negara Lain. Dalam Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. DPD dan UNDP. Jakarta.
- Harris, Bede. 2000. *Essential Constitutional Law*. Cavendish Publishing. Sydney-London-Portland. Oregon.
- Harun Alrasyid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. PT Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- Held, David. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hendarmin Ranadireksa. 2007. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Fokusmedia, Jakarta.
- Himawan Estu Bagijo. 2013. *Makalah*. Perumusan Norma dan Sanksi Administrasi Dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Surabaya.
- I Dewa Gede Palguna. Makalah Focus Group Discussion. *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Semarang.
- I Gede Pantja Astawa. 2009. *Problematisa Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. PT. Alumni. Jakarta.
- IGN Wairocana. 2000. *Makalah*. *Optimalisasi Peran Legislasi DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*.
- Ismail Sunny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Aksara Baru. Jakarta
- Irajuddin dkk. 2006. *Membangun Konstituen Meeting* (Mempertemukan Kepentingan daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD) Yappika Jakarta, Kerjasama MCW Malang.
- Iver, Mac. 1988. *The Modern State*. Oxford University Press. t.t. diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Moertono *Negara Modern*. Bina Aksara. Jakarta.
- J. Goodnow, Frank. 2008. *Politics and Administration: A Study in Government (with a new introduction by John A. Rohr)*. 4th printing. New Brunswick. Transaction Publisher. New Jersey.
- James P. Ketterer. 2001. *One Chamber to Two: The Case of Morocco*. Baldwin & Shell.
- Jimly Asshiddiqie (I). 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ikhtiar Baru van Hoeve. Jakarta.

- _____. (II). 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.
- _____. (III). 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta
- _____. (IV). 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH-UII Press. Yogyakarta.
- _____. (V). 2006. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Konstitusi Press. Jakarta.
- _____. (VI). 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia dan Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah. BPHN Dephukkam. Denpasar.
- _____. (VII). 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Universitas Indonesia Press. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Joachim Heintze, Hans. 1997. *On The Legal Understanding of Autonomy dalam Autonomy: Application and Implication*. Kluwer Law International, Finland.
- Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta.
- Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara. Jakarta.
- Johnny H. Killian dan George A. Costello. et. al. 2004. *The Constitution of The United States of America Analysis and Interpretation*. U.S. Government Printing Office Washington.
- K Winetrobe, Barry. 2004. *Making the Law in Devolved Scotland, Parliament, Politics, and Law-Making marks the tenth anniversary of the publication The Hansard Society*. LSE. 9 Kingsway. London.
- Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia*. Penerbit Prenada Medya Group. Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 1990. Depdikbud dan Balai Pustaka, Cetakan ke IV. Jakarta.
- Kelsen, Hans (I). 1961. *General Theory of Law and State*. Translated by: Anders Wedberg. Russell & Russell. New York.
- _____. (II). 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Cetakan pertama*. Penerbit Nuansa. Bandung.

- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins Publishers. New Yorks.
- Kodansha *Encyclopedia of Japan*. 1983. Kodansha International Ltd. Japan.
- KRHN bekerja sama dengan MKRI. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. FH UI. Jakarta.
- L. Strauss, Peter. 1984. *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and Fourth Branch*. Columbia Law Review.
- Laica Marzuki. 2005. *Keberadaan DPD dan Kaitannya Dalam Pembentukan UU*. Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 2 No.3 September.
- Laporan Kunjungan Kerja Pansus RUU tentang Pemerintahan Daerah Ke Perancis Tanggal 14 s.d. 20 Oktober 2012.
- Logemann. 1948. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Terjemahan oleh Makkatutu dan J.C.Pangkerego. Penerbit Ichtiar Baru-van Hoeven. Bandung.
- Lyn Ragsdale. 1985. *Legislative Election and Electoral Responsiveness*, dalam *Handbook of Legislative Research*. Harvard University Press.
- M. Carey, John. 2005. *Presidential versus Parliamentary Government*, dalam *Handbook of New Institutional Economics*. Netherland: Menard and M.M. Shirley (eds). Springer Printed.
- Madex, Robert L. 1996. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*. Congressional Quarterly Inc. Washington.
- Makmur Amin dan Reni Dwi Purnomowati. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Maria Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Jakarta.
- Meg Russell. 2001. *What are Second Chambers for?* Oxford Journals. Volume 54. Issue 3 *Parliamentary Affairs*.
- Mezey, Michael. 1985. *The Functions of Legislatures in the Third World*, dalam *Handbook of Legislatures Research*. Harvard University Press.
- Miriam Budiardjo. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Mochtar Pakpahan. 1994. *DPR RI Semasa Orde Baru*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.

- Moh. Mahfud MD (I). 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta.
- (II). *Penyajian Materi dan Agenda Perubahan Kelima UUD 1945* Dikompilasi dari berbagai makalah penulis di berbagai kesempatan untuk disampaikan kembali pada Seminar Sehari Meninjau Kembali Prospek dan Agenda Perubahan UUD Republik Indonesia 1945 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI tanggal 21 Nopember 2007.
- Moh. Yamin. 1960. *Konstituante Indonesia dalam Gelombang Demokrasi*. Jambatan. Jakarta.
- MPR RI. 1970. *Seperempat Abad DPR RIS*. Sekretariat DPR RI. Jakarta.
- Muchamad Ali Safa'at. 2010. *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*. UB Press. Malang.
- Muhammad Tahir Azhary. 1992. *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bulan Bintang. Jakarta.
- Mukthie Fadjar. 2004. Makalah dengan judul *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. KRHN. Jakarta.
- National Democratic Institute for International Affairs. One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature, Paper *Legislative Research Series*.
- Negara dan Bangsa Jilid IV. 1990. Grolier International Inc. London.
- Ni'matul Huda. 2014. *Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Perkasa. Jakarta.
- Parlementaria 2014. *Mengejar Kualitas Produk Legislasi*. Majalah Parlementaria Edisi 116 TH. XLIV.
- Parliamentary Counsel's Office. 2011. *How to read legislation, a beginner's guide*, Government of Western Australia Department of the Attorney General.
- Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment. Sekretariat Jenderal DPD RI bekerjasama dengan United Nations Development Programme 2006, *Laporan Penelitian Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Pendahuluan*.
- Paul Christopher Manuel dan Anne Marie Cammisa. 1999. *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Westview Press. United States of America.

- Petra Dobner and Martin Loughlin. 2010. *The Twilight of Constitutionalism* Oxford Scholarship Online.
- Philip Norton. 2004. *How Many Bicameral Legislatures Are There? The Journal of Legislative Studies*. Vol.10. No 4.
- _____, 2007. *Adding Value? The Role of Second Chambers Asia Pacific*. *Law Review*. Vol. 15. No. 1.
- Philipus M. Hadjon (I). 1993. *Hak-Hak Dasar (fundamental rights: grondrechten)* Dalam Peraturan Perundangan-undangan. Makalah dalam Diskusi di Mahkamah Militer III. Surabaya. 20 Pebruari 1993.
- _____. (II). 1994. *Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang. 2 Juni 1994.
- _____. (III). 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya.
- _____. (IV). 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya. 10 Oktober 1994.
- _____. (V). 2004. *Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara*. Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004.
- _____. (VI). 1987. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Bina Ilmu. Surabaya.
- _____. et.all. (VII). 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Prasser Aroney and Nethercote. 2008. *Upper Houses and the Problem of Elective Dictatorship, Restraining Elective Dictatorship: The Upper House Solution*. University of Western Australia Press.
- Pusat Studi Hukum dan Konstitusi FH UII. *Prospek dan Tantangan Pelaksanaan Tugas Parlemen 2014-2019*. Makalah disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan bekerjasama dengan Hans Seidel Foundation, Yogyakarta, 10 Oktober 2014.
- R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUP 1945*. Alumni.Bandung.
- R.D. Putnam. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princenton: Princenton University Press.
- Ramlan Surbakti. 2001. *Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral*. Makalah Seminar tentang Amandemen UUD 1945. Jakarta.

- Ridwan HR. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Ryaas Rasyid. *Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. MIPI, Yarsip. Jakarta.
- Saldi Isra (I). 2004. *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*. Jurnal Konstitusi. Vol.1.Juli.
- _____. (II). 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- _____. (IV). 2006. *The Role of the Second Chamber In the UK and Indonesia*. Academic Essay dalam Short Course "What Democracy Means" di University of Birmingham UK (Januari-April 2006), diselenggarakan oleh Chevening Fellowship. UK.
- Satjipto Rahardjo. 2004. *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*. Muhammadiyah University Press. Yogyakarta
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sambutan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Dalam Rapat Paripurna Terbuka Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tanggal 14 September 2004*. Dalam Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004.
- Samuel C. Patterson & Anthony Mughan. 1999. *Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York University Press.
- Schiller, A. Arthur. 1955. *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*. The Hague. Bandung.
- Schmid,Von. *Grote Dankers Over Staat en Recht*. 1988. Diterjemahkan oleh R. Wiratno, et.al. *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*. PT. Pembangunan. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945. Buku III Jilid 1 Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah. 2013. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*.
- Sekretariat Negara R.I. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usha Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei – 22 Agustus 1945*. Sekretariat Negara R.I. Jakarta.

- Sherlock, Stephen. 2005. *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*. Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences. Australian National University.
- Siahaan, Lintong O. 2000. *Prospek PTUN Sebagaimana Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia*. Cetakan pertama. Perum Percetakan Negara RI. Jakarta.
- Soewoto Mulyosudarmo. 2004. *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur. Surabaya.
- Sofyan Efendi. Acara Dies Natalis ke 18 Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, pada 9 Oktober 2004 dengan tema *Revitalisasi Nilai Luhur Budaya Bangsa Sebagai Landasan Jatidiri Bangsa Indonesia*".
- Sri Soemantri Martosoewignjo (I). 1995. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Mandar Maju. Bandung.
- _____. (II). 2014. *Proseeding Diskusi Publik Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. Jakarta.
- _____. (III). 1986. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Alumni. Bandung.
- _____. (IV). *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah Focus Group Discussion. Jakarta, 28 Januari 2003.
- Sri Sumantri dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. 2003. *Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan*. Dalam Ganedjri M. Gaffar et.al (ed). *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta.
- Strong, C.F (I). 1975. *Modern Political Constitution: An Intoduction To The Comparative Study Of Their History And Existing Form*. Sidwick & Jackson Limited. London.
- _____. (II). 2008. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern terjemahan dari Modern Constitution*. cet ke-2. Nusa Media. Bandung.
- Subardjo. 2012. *DPD Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Edisi Pertama. Cetakan Pertama. Yogyakarta.
- Suwoto. 1990. *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Juridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.

- Suwoto. 1994. *Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi*. Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu dan Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya. 10 Agustus 1994.
- Tim Fakultas Hukum UII. "Usulan Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Kumpulan Usulan Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Dalam Komisi Hukum Nasional, *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945, Masihkah Perlu? Kumpulan Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional*. Komisi Hukum Nasional, 25- 26 Agustus 2008.
- Tim Peneliti. 2006. *Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Studi Pendahuluan, Parliamentary Reform Initiatives DPD Empowerment. Sekretariat Jendral DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme*.
- Webster's Dictionary New Twentieth Century*. 1983. Second Edition. Prentice Hall Press. New York.
- Wheare. K.C. 1967. *Legislature*. Oxford University Press. London.
- Wiratmaja I Nyoman dkk. 2015. *Desentralisasi dan Otonomi Asimetris Bagi Provinsi Bali dan DI Yogyakarta*. Warmadewa University Press. Denpasar
- WJS Poerwadarminta. 1997. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Yasona H. Laoly. *Perubahan UUD 1945. Makalah . Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*. Medan. 11 Juni 2001.
- Yusdar, Aminuddin Ilmar, dan Hamzah Halim. *Format Kelembagaan Dan Pola Hubungan MPR Dengan DPR Dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945*. Jurnal Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. (tt).
- Peraturan Perundang-Undangan, Laporan, dan Putusan Pengadilan**
- Badan Legislasi DPR RI. 2013. *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Dewan Perwakilan Rakyat RI.
- BPHN tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2010-2015 dan Realisasi Prolegnas dari Tahun 2010-2015.
- Constitution of Chile
- Constitution of China
- Constitution of Italia
- Constitution of Japan

- Constitution of Netherlands
Constitution of Philipines
Constitution of South Africa
Constitution of Thailand
Constitution of United States of America
Undang-Undang Dasar Sementara 1950
UUD Republik Indonesia Serikat
UUD NRI Tahun 1945
Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000.
Ketetapan MPR No. X/MPR/2001.
Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002.
DPD RI. Laporan Kinerja Lembaga DPD RI Tahun Sidang 2014-2015.
Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 Tentang MD3.
Putusan MK Nomor Nomor 79/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,DPRD.
UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI. 2015. *Himpunan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2014*.
_____, Hasil Keputusan DPD RI Tahun 2009 – 2014.
Keputusan DPD RI Nomor 17/DPDRI/II/2014-2015 tentang Usul DPD RI Program Legislasi NasionalPrioritas Tahun 2015
Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 Usul DPD RI Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019
Keputusan DPD RI Nomor 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015 – 2019 dan Program Legislasi NasionalRUU Prioritas Tahun 2015 Hasil Pembahasan Tripartit (DPR, DPD, Pemerintah) Tahun 2015-2019
Lakip DPD 2014
Legislative Bills and Index Service Indexing, *Monitoring and LIS Section, Statistical Data On Bills/Resolutions 16Th Congress Philipina*. July 22, 2013 to June 6, 2016.
Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2013.
Republik Indonesia Serikat. *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik*

- Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*. Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, bab III.
- Sekretaris Jenderal DPD RI. 2012. *Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010 – 2014*, DPD RI. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal DPD RI tahun 2014. *Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD yang Telah Disampaikan Kepada DPR Periode 2009-2014*. DPD RI Jakarta.

Webpage/Internet

- Ginandjar Kartasasmita, Bikameralisme di Indonesia, www.ginandjar.com. Diakses pada tanggal 1 Agustus 2015.
- Hasil keputusan DPD Tahun 2009-2014. Dapat diunduh di website dpd.go.id
- <http://www.senate.gov.ph/about/history1.htm>. Diunduh Pada Tanggal 5 Mei 2016.
- http://id.wikisource.org/wiki/Konstitusi_Amerika_Serikat diakses pada 20 April 2012.
- <http://nasional.sindonews.com/read/2014/02/13/15/835591/dpd-tagih-hak-bahas-ruu-kesehatan-jiwa>, diakses pada Senin 14 Mei 2016 pukul 16.29 WIB
- http://www.parlimen.gov.my/Dew.Negara_infoumum.php#upabit. Diakses pada tanggal 7 April 2015.
- <http://www.senate.gov.ph/about/history1.html>, Diakses pada tanggal 7 April 2015.
- Jajak Pendapat Harian Kompas. *DPD, Berpijak di Tengah Keraguan*, Senin 9 Agustus 2010. <http://nasional.kompas.com/read/2010/08/09/02450790/>. Diakses pada tanggal memperoleh kekuatan hukum tetap dan harus diimplementasikan 26 Maret 2015.
- Jimly Ashiddiqie (II), *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*. <http://www.theceli/berita/32421.html>. Diakses pada tanggal 19 Agustus 2015.
- Konstitusi Amerika Serikat dan Terjemahan. <http://malasyadzalie.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 28 Juli 2015.
- Perbandingan Lembaga Perwakilan Rakyat di Beberapa Negara*. Tansrik.blogspot.com. Diakses pada tanggal 30 Juli 2015.
- Richard Crook dan James Manor, *Democratic Decentralization*, OED Working Paper Series No. 11, Operations Evaluation Department Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK), The World Bank,

- Washington, D.C. Paper ini diunduh di www.worldbank.org/html/oed. Diunduh 17 Juli 2016.
- Saldi Isra (III), 2007, *Fungsi Legislasi DPD dalam Penguatan Aspirasi Daerah*, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=84.fungsi-legislasi-dpd-dalam-penguatan-aspirasi-daerah&catid=23:makalah&Itemid=11, diakses 1 Agustus 2015.
- The House of Lords*, <http://www.parliament.uk/works/lords.cfm>. Diakses pada tanggal 5 Agustus 2015.
- United States of America's Constitution of 1789 with Amendments through 1992*. www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf. Diunduh Pada Tanggal 15 Mei 2016
- Wahyudi Kumorotomo. *Memperbaiki Mekanisme Kawal dan Imbang (checks and balances) dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. kumoro.staff.ugm.ac.id. h. 2. Diakses pada tanggal 1 Juli 2015.
- Zainal Arifin Mochtar. *Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD*. [http:// www.bikameral.html](http://www.bikameral.html), diakses pada tanggal 15 Agustus 2015.

CURRICULUM VITAE

Data Pribadi

Nama : I Gusti Bagus Suryawan
TTL : Makassar, 29 Nopember 1964
Alamat : Jln. Tukad Pakerisan No. 3, Panjer, Denpasar Selatan
Pekerjaan : Dosen Tetap Universitas Warmadewa Denpasar
Jabatan : IVC / Lektor Kepala
Nama Istri : Anak Agung Istri Mariatini Dewantari, A.Par., SE
Nama Anak : 1. I Gusti Ayu Sarita Handayani, S.Pd
 2. I Gusti Bagus Yoga Sastera
 3. I Gusti Ayu Suryantari
Nama Ayah : Letkol Pol (Purn) I Gusti Bagus Meraku Tirtayasa (alm)
Nama Ibu : I Gusti Ayu Darsini (alm)

Riwayat Pendidikan

1. SDN 2 Amlapura, Karangasem
2. SMPN 1 Singaraja
3. SMAN Singaraja
4. Sarjana Hukum Universitas Udayana
5. Magister Hukum Universitas Airlangga
6. Program Doktor UNHAS Makassar

Karya Ilmiah

1. Prospek Penggunaan E-Voting Dalam Pemilu. Majalah Ilmu Hukum Kertha Wicaksana, Terakreditasi B, Vol. 19, kno. 1, Januari 2013
2. Undang-Undang Sebagai Sarana Pembaharuan Bagi Masyarakat (Telaah Sosiologis Keberlakuan Undnag-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa), Hasanuddin Law Review, vol. 1, no. 1, April 2015.
3. The Impact of General Agreement on Treade in Service for the Operaion of Foreign Banks in Indonesia. Journal of Research in Humanities and Social Science. Vol. 4, ISSU 4, April 2016 edition.
4. Kedaulatan Rakyat di Dalam UU NRI Tahun 1945. FGD MPR di Hotel Puri Dalem Sanur 10 Mei 2016

Sebagai Reviewer Nasional Program Kreativitas Mahasiswa Ditjen Belmawa sejak 2016